

Die regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara: Synopse der Fallstudien EAC, ECOWAS und SADC

Mair, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mair, S. (2001). *Die regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara: Synopse der Fallstudien EAC, ECOWAS und SADC*. (SWP-Studie, S 17). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238420>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Stefan Mair

Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara

Synopse der Fallstudien EAC, ECOWAS und SADC

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Die Ratio regionaler Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara 7

EAC, ECOWAS und SADC im Überblick 10

Gründung 10

Rahmenbedingungen 11

Wirtschaftlich 11

Soziokulturell 15

Politisch 18

Struktur 21

Stand der Integration und Kooperation 25

Wirtschaftliche Integration 25

Politische Integration bzw. Kooperation 27

Sektorkooperation 30

Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen und zur EU 31

Der politische Wille zur regionalen Integration und Kooperation 33

Externe Förderung 39

Abkürzungen 45

In dieser Synopse werden die Ergebnisse folgender Teilstudien zusammengefaßt:

- ▶ STEFAN MAIR, East African Co-operation (EAC),
Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara,
Teil I (S 14/01)
- ▶ STEFAN MAIR, Economic Community of West African States (ECOWAS),
Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara,
Teil II (S 15/01)
- ▶ CHRISTIAN PETERS-BERRIES, Southern Africa Development Community (SADC),
Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara,
Teil III (S 16/01)

**Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara.
Synopsis der Fallstudien EAC, ECOWAS und SADC**

Die Förderung regionaler Kooperation und Integration in Afrika südlich der Sahara gehört zu den vorrangigen Zielen deutscher Afrikapolitik. In den »Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara« und in einem Strategiepapier für die Politik gegenüber dem südlichen Afrika betonen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bzw. das Auswärtige Amt die große Bedeutung dieses Förderansatzes. Der Cotonou-Vertrag zwischen EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) räumt Regionalorganisationen einen hohen Stellenwert ein. Parallel hierzu haben afrikanische Regionalverbände ihre Integrationsbemühungen verstärkt.

Politische Relevanz

Beide Entwicklungen waren Anlaß für die Durchführung eines Forschungsprojekts »Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara«, das vom BMZ finanziell unterstützt wurde. In drei Fallstudien – East African Community (EAC), Economic Community of West African States (ECOWAS) und Southern Africa Development Community (SADC) – wurden folgende Punkte analysiert: Schwächen und Stärken der jeweiligen Regionalorganisation; Kompatibilität ihrer Ziele mit jenen der Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration; Ziele und Interessen der jeweils zentralen Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration; Vorstellungen zur Fortentwicklung der Organisationen in den zentralen Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate; Kompatibilität und Konkurrenz der einzelnen Regionalorganisationen; Rückwirkungen des Cotonou-Vertrages; Empfehlungen für die Förderung der jeweiligen Regionalorganisation.

Fragestellung

Drei Kriterien bestimmten die Auswahl der Fallstudien: Entwicklungspotential, Erfolgsaussichten und möglichst weitgehende räumliche Abdeckung der Region Afrika südlich der Sahara. Empirische Grundlage sind Gespräche und Recherchen im Rahmen von zwei- bis dreiwöchigen Feldaufenthalten in den Sekretariaten der Regionalorganisationen und den Hauptstädten ihrer wichtigsten Mitgliedsländer. Die Ergebnisse dieser Feldstudien werden jeweils einzeln in Teilstudien präsentiert. Die vorliegende Synopsis der Teilstudienergebnisse wird durch grundsätzlichere Ausführungen zur Ratio regionaler Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara ergänzt.

Auswahl der Fallstudien

Es gibt eine Reihe von Faktoren, die regionale Integration in Afrika südlich der Sahara zu einem schwierigen Unterfangen machen. Sie behindern den Erfolg regionaler Integration, erklären jedoch nicht, warum die Integrationsansätze bisher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Diese logische Lücke wird häufig mit dem Verweis auf den mangelnden politischen Willen geschlossen. Hauptsächlich kann der mangelnde Wille

Regionale Integration
und Neopatrimonialismus

auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: Neopatrimonialismus und unzureichende gesellschaftliche Formierung. Für neopatrimoniale Regime, trotz Demokratisierung die in Afrika nach wie vor dominante Herrschaftsform, bedeutet das Engagement in Regionalorganisationen Chance und Gefahr zugleich. Die größte Gefahr besteht im Schrumpfen der nationalen Verfügungsmasse für Patronage. Die Übertragung der Kontrolle über knappe Ressourcen von der nationalen auf die regionale Ebene schränkt den Spielraum des obersten Patrons ein, Loyalität zu entlohnen. Vor diesem Hintergrund scheint ein Engagement in regionalen Organisationen nicht besonders attraktiv – es sei denn, die Regionalverbände böten den nationalen Patronen zusätzliche Ressourcen, auf die sie ohne deren Existenz keinen Zugriff hätten. Die anhaltende Dominanz des Neopatrimonialismus ist aber nur eine Seite der politischen Realität in Afrika. Die andere ist die zunehmende gesellschaftliche Formierung, vor allem in Nichtregierungsorganisationen, aber auch in Interessengruppen. Die Vertreter einer entstehenden Zivilgesellschaft haben ein großes Interesse an der Institutionalisierung und damit auch Verlässlichkeit der politischen Systeme, in denen sie sich bewegen – auch der regionalen. Nur dadurch können sie Schutz und Freiräume für ihre Aktivitäten gewinnen. Im Verein mit dem Druck der internationalen Gebergemeinschaft haben sie dabei auf nationaler Ebene durchaus beträchtliche Fortschritte erzielt.

Förderansätze

Prinzipiell gibt es zwei unterschiedliche Ansätze für die externe Förderung regionaler Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, einen radikalen und einen konventionellen: die massive Umschichtung der Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der Regionalorganisationen und zu Lasten der bilateralen Hilfe; und die Beschränkung der Unterstützung auf Projekte regionaler Kooperation und auf die Verbesserung der Managementkapazitäten regionaler Organe. Die radikale Variante scheint derzeit aus mehreren Gründen keinen gangbaren Weg zu weisen. Der Rückgriff auf eher konventionelle Formen der Förderung regionaler Integration und Kooperation muß allerdings in Kenntnis dessen erfolgen, daß sie die Ursachen des bisherigen Versagens regionaler Integration nur sehr langfristig und indirekt bekämpfen können. Der empfohlene Ansatz umfaßt im einzelnen folgende Maßnahmen: Förderung regionaler Kooperationsprojekte insbesondere im Hinblick auf die allgemeinen entwicklungspolitischen Ziele der Bundesregierung; Förderung ausgewählter Organe der Regionalorganisationen, insbesondere des Sekretariats, regionaler Gerichtshöfe und parlamentarischer Versammlungen, um die Institutionalisierung politischer Prozesse voranzutreiben; Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen; Verbreiterung des außen- und sicherheitspolitischen Diskurses in den Mitgliedsländern und in der Region; Förderung regionaler Zusammenschlüsse von Interessenverbänden, Medien und Nichtregierungsorganisationen; Förderung des Aufbaus von nationalen Besteuerungssystemen; Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *good governance*.

Die Ratio regionaler Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara

Einige Autoren sprechen von zwei Wellen der regionalen Integration in Afrika südlich der Sahara: die eine datierte kurz nach der Unabhängigkeit der meisten afrikanischen Staaten Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre und die zweite Anfang der 90er Jahre, beginnend mit dem Vertrag von Abuja 1991.¹ Beide Wellen unterscheiden sich in ihrem Charakter markant. Die ersten Bemühungen um regionale Integration wurden vor allem von zwei Leitvorstellungen getragen: erstens die künstliche Trennung afrikanischer Völker durch die koloniale Grenzziehung zu überwinden; und zweitens die Abhängigkeit der afrikanischen Staaten von ihren ehemaligen Kolonialmächten und den »imperialistischen« USA zu mindern, neokoloniale Ausbeutungsverhältnisse zu beenden und durch regionale Importsubstitution eine umfassende soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Regionale Integration in den 60er und 70er Jahren wurde getragen von den Ideen des Panafrikanismus und der Beendigung der entwicklungshemmenden Abhängigkeit Afrikas vom Handel mit den Industrieländern.

Integrationsbemühungen
in zwei Wellen

Dagegen steht die wirtschaftliche Ratio des neuen Regionalismus der 90er Jahre unter dem Paradigma der Weltmarktintegration. Ziel ist es, die Region und die Länder, die ihr angehören, für den Weltmarkt »fit zu machen«, also ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit und ihre Attraktivität als Investitionsstandort zu erhöhen. Bestandteile dieser außenorientierten Strategie sind Zollsenkungen, die Harmonisierung makroökonomischer Politiken – insbesondere der Geld- und Fiskalpolitik –, die Standardisierung von Normen und Verfahren, die Liberalisierung von Finanz- und anderen Dienstleistungen, die Ausräumung von Hemmnissen grenzüberschreitender Investitionsströme und eine Erhöhung der Glaubwürdigkeit politischer Reformansätze. Von der Überwindung der zu kleinen nationalen Märkte erhofft man sich:

Weltmarktorientierter
Regionalismus

- Skaleneffekte für die Unternehmen durch größere Märkte und Spezialisierungseffekte durch regionale Arbeitsteilung,
- dynamische Lerneffekte durch intraregionalen Technologietransfer und Informationsaustausch,
- Attraktivität und Nutzung von *spill-over*-Effekten ausländischer Direktinvestitionen,
- Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen und erhöhte Konvergenz in der Region,
- Kostendegression durch Verminderung von Risiken und verbesserte Kommunikations- und Transportinfrastruktur.

Die volkswirtschaftliche Notwendigkeit, zu kleine Märkte zu überwinden, bestand in Afrika südlich der Sahara seit jeher. Warum dennoch mit

Wirtschaftliche Gründe
der neuen Integrations-
dynamik

¹ U.a. Walter Kennes, *African Regional Economic Integration*, in: Daniel Bach, *Regionalisation in Africa. Integration and Disintegration*, Oxford 1999, S. 27–40 (27).

den 80er Jahren eine Dekade verstreichen mußte, bis regionale Integration eine neue Dynamisierung erfuhr, läßt sich vor allem durch drei Faktoren erklären: den wirtschaftlichen Niedergang Afrikas, das Ende des Ost-West-Konflikts und die Globalisierung. Die Krise, die Afrika seit Mitte der 70er Jahre erlebte, führte zu dem, daß sich die Staaten südlich der Sahara aufgrund ihrer hohen Verschuldung mehr und mehr den Vorgaben der internationalen Finanzorganisationen beugen mußten. Wirtschaftspolitisch bedeutete dies Deregulierung und Liberalisierung der afrikanischen Ökonomien und Öffnung der Märkte. Zum anderen verdeutlichte der wirtschaftliche Niedergang das Scheitern einer auf Importsubstitution und Abschottung ausgerichteten Industrialisierungsstrategie – gerade im Kontrast zu den Entwicklungserfolgen der auf Weltmarktintegration ausgerichteten asiatischen Tiger. Die wirtschaftliche Agonie bedeutete aber auch, drittens, eine weitere weltwirtschaftliche Marginalisierung Afrikas.

Politische Gründe

Diese wurde von einem parallelen politischen Prozeß begleitet. Das Ende des Ost-West-Konflikts ließ die Bedeutung afrikanischer Staaten als Stimmvolk in der Generalversammlung der Vereinten Nationen und als Dominosteine sowjetischer oder westlicher Expansion rapide schwinden. Dies hatte für Afrika durchaus Vorteile: ein Ende der Stellvertreterkriege und der bedingungslosen Unterstützung afrikanischer Diktatoren durch die jeweiligen Supermächte und ihre Verbündeten sowie das Verschwinden ideologisch und bündnispolitisch motivierter Konfrontationen zwischen den Nachbarn. Gleichzeitig aber tendierte die Bereitschaft des Nordens, gewaltsamen Konflikten in Afrika durch militärische Intervention oder diplomatische Vermittlung ein Ende zu setzen, gegen Null. Afrikaner wurden nun immer häufiger darauf verwiesen, daß sie ihre Probleme selbst zu lösen hätten.

Internationale Marginalisierung Afrikas

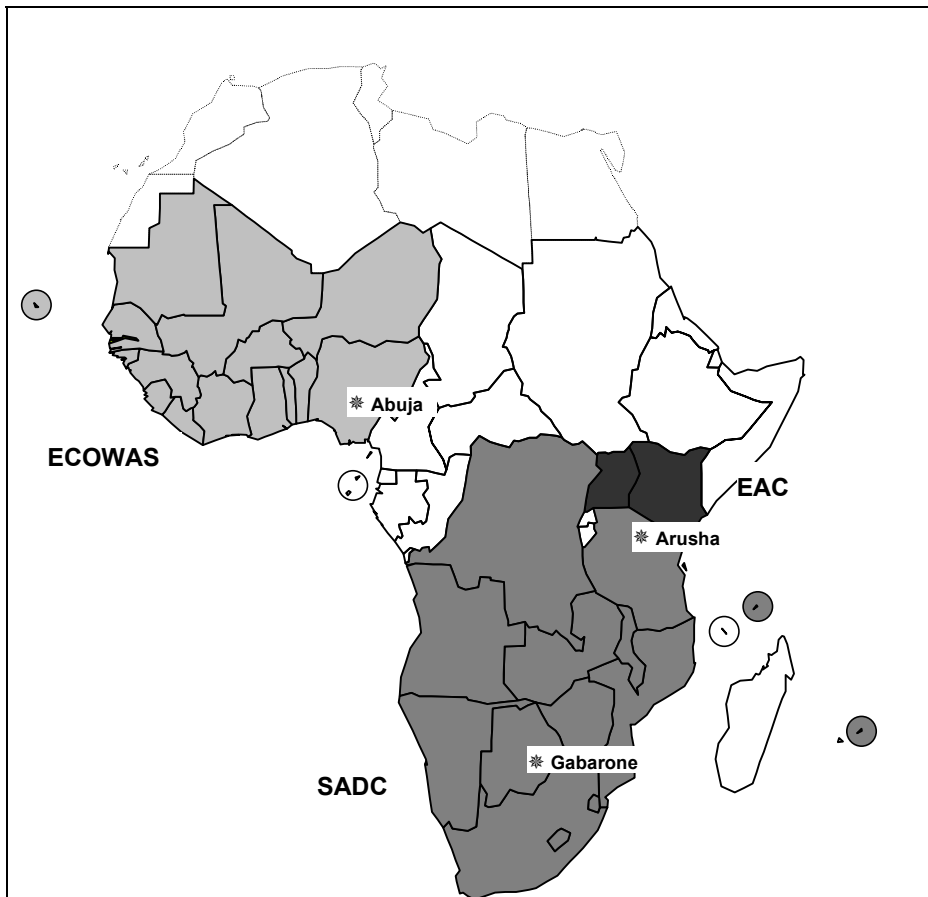
Beides, wirtschaftliche und politische Marginalisierung, führte wiederum dazu, daß die Stimme Afrikas in der Debatte über die Gestaltung der fortschreitenden Globalisierung zusehends an Gewicht verlor. Afrika spielte weder in den Verhandlungen zum GATT-Abkommen noch in anderen Foren, die versuchten, Einfluß auf das Verhalten internationaler Kapital- und Warenbewegungen zu nehmen, eine relevante Rolle. Statt dessen mußten die Staaten Afrikas erleben, daß es neben der Supermacht USA vor allem die Regionalverbände der EU und – wenngleich in viel geringerem Maße – der ASEAN waren, die bedeutsamen Einfluß ausübten.

Zusammenfassung

Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre kamen somit zu der seit jeher bestehenden Ratio für die Schaffung größerer Märkte in Afrika folgende, regionale Integration und Kooperation begünstigende Faktoren hinzu:

- eine gewisse Konvergenz der durch die internationalen Finanzorganisationen vorgegebenen nationalen Wirtschaftspolitiken in Richtung Deregulierung und Marktöffnung;
- die aus Mißerfolg resultierende Delegitimierung von auf Importsubstitution und Abschottung ausgerichteten Wirtschaftspolitiken;
- das Verschwinden ideologischer Unterschiede zwischen den Regimen der Region und deren politische Liberalisierung, die in der Regel auch eine außenpolitische Öffnung bedeutete;

- die Entdeckung der Regionalorganisationen als Rahmen für Prävention und Bewältigung zwischenstaatlicher und innerstaatlicher Konflikte sowie als Institutionen, die durch Normsetzung zur Wahrung und Realisierung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit beitragen;
- und schließlich die Hoffnung auf mehr politisches Gewicht durch vereintes Auftreten in internationalen Foren und Organisationen.



EAC, ECOWAS und SADC im Überblick

Gründung

EAC

Der Vertrag zur Gründung der EAC, der formal jüngsten der untersuchten Regionalorganisationen, wurde erst im Januar 2001 in Kraft gesetzt. Ihm ging eine achtjährige Phase voraus, in der auf der Basis von Regierungsabkommen Kooperationsprojekte abgewickelt und ein Gemeinschaftssekretariat etabliert worden waren. Die neue EAC kann durchaus in der Tradition der alten EAC gesehen werden. Diese Regionalorganisation, 1967 gegründet, galt lange Zeit als fortgeschrittenste und erfolgreichste Form regionaler Integration im Süden, bis sie 1977 nach erheblichen politischen Differenzen zwischen den Mitgliedsländern zerbrach. Die Neugründung der EAC kann – abgesehen von den zuvor genannten allgemeingültigen Gründen für verstärkte regionale Zusammenarbeit in Afrika – vor allem auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: auf die Furcht, durch verstärkte Integrationsanstrengungen im südlichen Afrika noch mehr marginalisiert zu werden, und auf das eingetretene Tauwetter in den Beziehungen zwischen dem Präsidenten Kenias, Daniel arap Moi, und jenem Ugandas, Yoweri Museveni.

SADC

Auch die SADC ist formal gesehen eine junge Organisation. Ihr Gründungsvertrag datiert aus dem Jahr 1992. Die SADC ging aus der alten Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC) hervor, wobei der Wegfall des zweiten »C« nicht nur eine kosmetische Änderung, sondern eine Ausweitung der Zielsetzung bedeutete: statt ausschließlicher Sektorkooperation stand nun Entwicklungsintegration im Vordergrund der Anstrengungen. Die SADCC war 1980 mit starker Beteiligung der internationalen Gebergemeinschaft gegründet worden, um die Abhängigkeit der sogenannten Frontlinienstaaten zu mildern. Dieselbe Überlegung beherrschte auch die Schaffung der SADC, wobei das Ende der Apartheid im Neumitgliedsstaat Namibia der Hoffnung auf ein Ende der Minderheitenherrschaft in Südafrika Auftrieb verliehen hatte. Nachdem das inzwischen mehrheitsregierte Südafrika aufgenommen worden war, mußte auch die Ratio der Integrationsanstrengungen angepaßt werden: Nunmehr galt es, den potentiellen Hegemon einzubinden und damit auch zu zähmen sowie seine Wirtschaftskraft und seine wirtschaftliche Dynamik für die Mitgliedsländer der SADC nutzbar zu machen.

ECOWAS

Die ECOWAS besteht mittlerweile seit mehr als 25 Jahren. Allerdings wäre eine Beurteilung der Regionalorganisation gemessen an diesem langen Zeitraum nicht fair, da der Verbund bis zu Beginn der 90er Jahre ein Dornröschendasein pflegte. Die verstärkte Hinwendung der EU zur SADC und die deutlich spürbaren Bemühungen der frankophonen Staaten Westafrikas, ihre Integration voranzutreiben, dürften – zusätzlich zu den im vorangehenden Kapitel genannten Faktoren – wesentlich zur Wiederbelebung der ECOWAS beigetragen haben. Formalen Ausdruck fand diese

Wiederbelebung in der Unterzeichnung eines überarbeiteten Gründungsvertrags 1993. Dennoch hat sich die grundlegende Ratio der Existenz der ECOWAS nicht entscheidend verändert: Nach wie vor gilt sie als Versuch Nigerias, seinem regionalen Vormachtstreben – in Konkurrenz zu Frankreich – einen institutionalisierten Rahmen zu geben. Etwas verändert hat sich bei einem Teil der ECOWAS-Mitglieder die Wahrnehmung dieses Strebens: Nach den Bürgerkriegen in Westafrika, dem graduellen Rückzug Frankreichs aus der Region und dem demokratischen Wandel in Nigeria scheint es eine wachsende Neigung zur Akzeptanz einer nigerianischen Führungsrolle zu geben.

Rahmenbedingungen

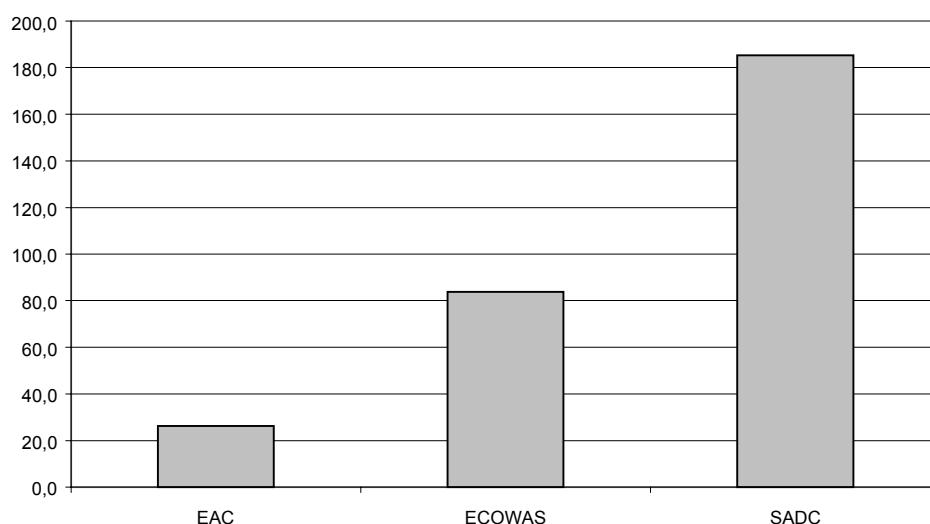
Wirtschaftlich

Wirtschaftlich präsentiert sich der Integrationsraum der EAC als der vergleichsweise schwächste: ein kleiner Markt, ein geringes Volumen von für den Weltmarkt attraktiven mineralischen Ressourcen und große Abhängigkeit vom Export landwirtschaftlicher Produkte. Keines der EAC-Länder besitzt derzeit das Potential, die Rolle der Wirtschaftslokomotive für die anderen zu übernehmen. Die regionale Produktdiversität ist gering, allein Kenia verfügt über eine nennenswerte Kapital- und Konsumgüterproduktion. Die regionale Wachstumsdynamik war in den 90er Jahren mit durchschnittlich 0,7%² mäßig. Die Abstände in der Wirtschaftskraft und im Entwicklungsstand sind zu gering, als daß eines der Mitgliedsländer zur Unterstützung der anderen bereit wäre. Die Erfahrung der Dominanz

EAC

Grafik 1:

Größe des regionalen Marktes, 1998 (in Mrd. US-Dollar)



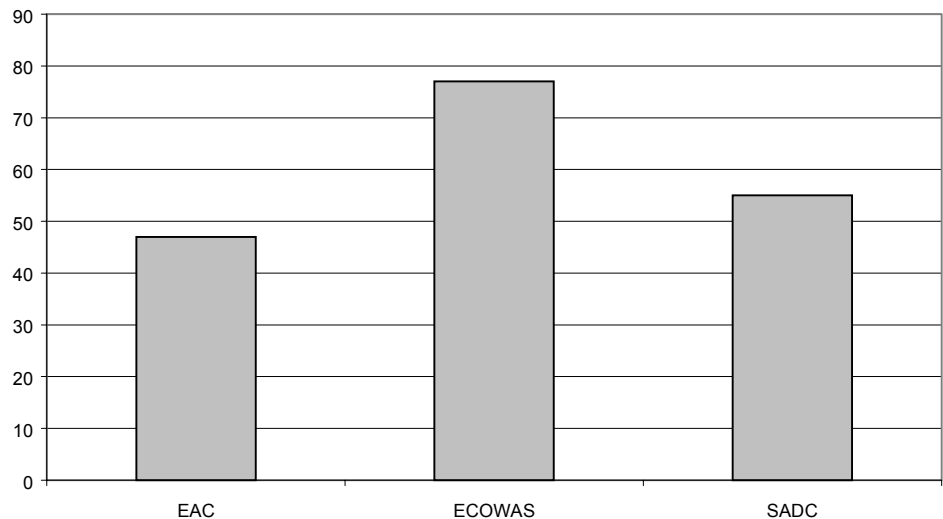
Quelle: *The World Bank*.

² Gemessen am realen Zuwachs des BIP pro Kopf (Quelle: Weltbank).

Kenias in der alten EAC hemmt insbesondere die Integrationsbereitschaft Tansanias in der Nachfolgeorganisation. Der intraregionale Handel liegt unter 10% des gesamten Außenhandels der Mitgliedsländer und wird von Exporten Kenias in die beiden Nachbarländer beherrscht. Die Bevölkerungszentren der Region sind mit Infrastruktureinrichtungen verbunden, deren Qualität indes sehr zu wünschen übrig läßt.

Grafik 2:

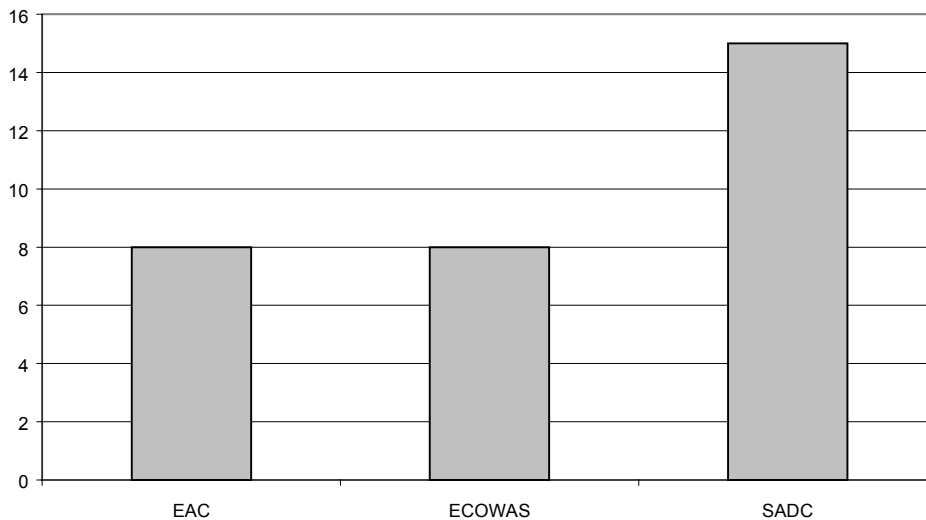
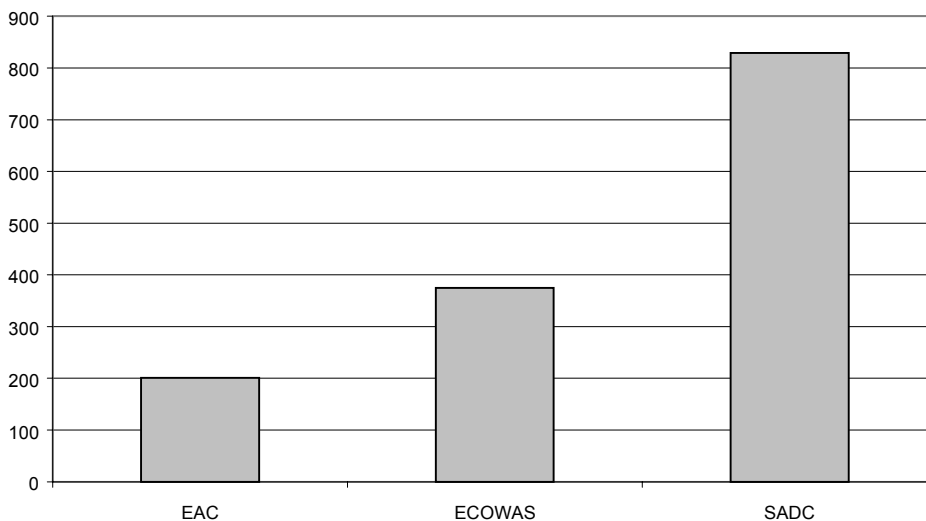
Anteil der drei wichtigsten Ausfuhr Güter an den Gesamtexporten, 1998 (in %)



Quelle: *The World Bank*.

ECOWAS

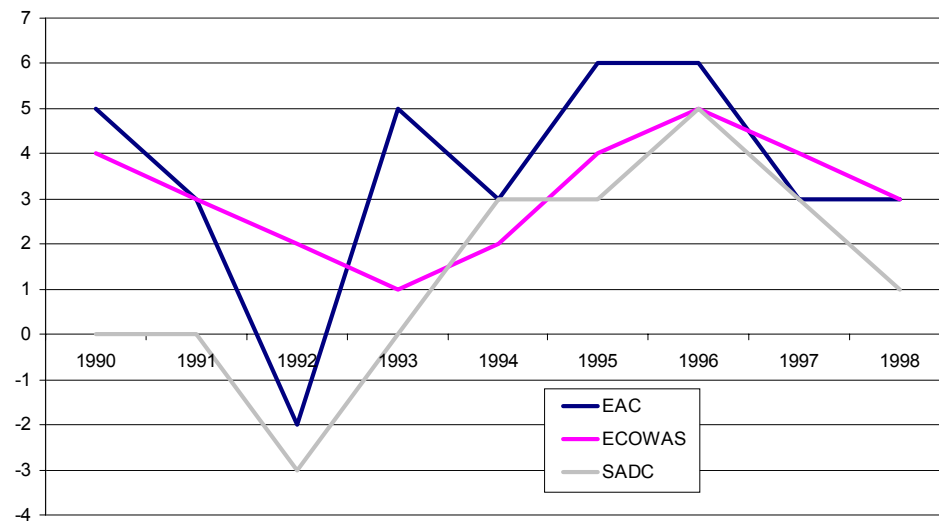
Demgegenüber sind die Ausgangsbedingungen in Westafrika ungleich besser. Mit beträchtlichen Vorkommen hochwertigen Erdöls, international bedeutsamen Gold-, Bauxit-, Eisenerz-, Uran- und Diamantenlagern ist die Region selbst im internationalen Vergleich gut ausgestattet. Die Bevölkerung des regionalen Marktes ist groß, wenngleich die Nachfrage privater Haushalte aufgrund des niedrigen Einkommensniveaus relativ gering ist. Der intraregionale Handel mit einem Anteil von ca. 6% am gesamten Außenhandel der Mitgliedsländer wird durch Ausfuhren Nigerias und Côte d'Ivoires sowie – in geringerem Maße – Ghanas und Senegals in die kleineren Nachbarländer und die Binnenstaaten dominiert. Alle vier Länder verfügen über eine begrenzte Produktion von Kapital- und Konsumgütern. Schmuggel ist ein zentraler Bestandteil der informellen Ökonomie. Die wirtschaftliche Abhängigkeit der kleineren Staaten und der Binnenländer von den »Großen Vier« ist so groß, daß sie sich gegen die Durchdringung ihrer Märkte von den Exporten der vier kaum wehren können. Zugleich gibt es aber eine gewisse Bereitschaft der Ausfuhrstaaten der Region, für Einnahmeverluste und Handelsverschiebungen, die aus der regionalen Integration resultieren, Kompensationszahlungen zu leisten. Allerdings ist der hierfür eingerichtete Fonds noch kaum funktionsfähig. Das regionale Wirtschaftswachstum hat sich nach einer Boom-Phase Mitte

Grafik 3:**Anteil der weiterverarbeitenden Industrie am BIP, 1998 (in %)**Quelle: *The World Bank*.**Grafik 4:****Teerstraßen, 1992 (in 1000 km)**Quelle: *The World Bank*.

der 90er Jahre wieder deutlich abgeschwächt. Die Infrastruktur ist in den Bevölkerungszentren der Region strukturell überlastet, das regionale Verkehrswege-, Kommunikations- und Stromnetz durch Gewaltkonflikte und mangelnde Instandhaltung an entscheidenden Stellen unterbrochen.

Das südliche Afrika übertrifft das Wirtschaftspotential Westafrikas bei weitem. Es verfügt nicht nur über umfangreiche mineralische Rohstoffe – Erdöl, Diamanten, Gold, Eisenerze, Kupfer, Uran – und ein weltweit her-

Grafik 5:
Wachstum des BIP, 1990–1998 (in %)



Quelle: The World Bank.

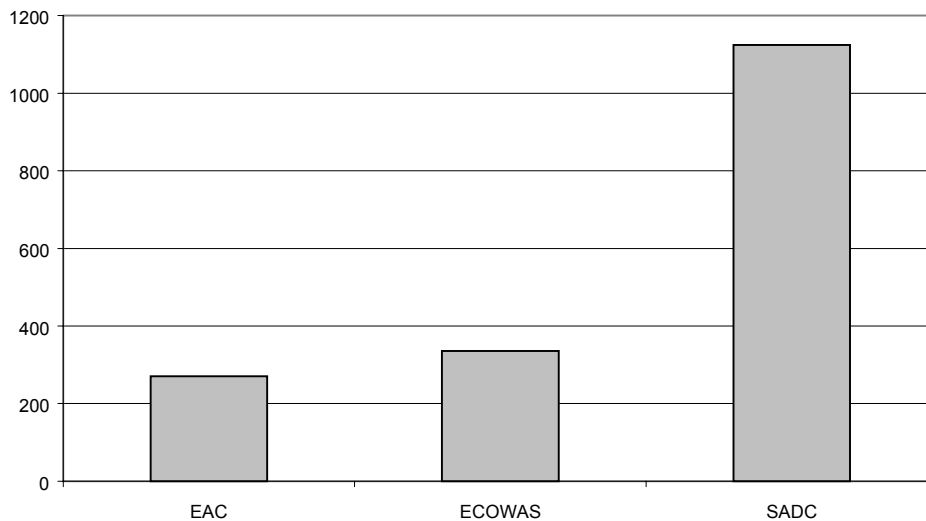
Übersicht 1:
Agrarische Ressourcen

	Erdnüsse	Fisch	Hirse	Holz	Kakao	Kaffee	Kartoffeln	Kassava	Mais	Obst/Gemüse	Plantainbanane	Reis	Sorghum	Süßkartoffeln	Tabak	Tee	Vieh	Weizen	Zuckerrohr
EAC																			
ECOWAS																			
SADC																			

Übersicht 2:
Mineralische Ressourcen

	Antimon	Bauxit	Chrom	Diamanten	Eisenerz	Erdöl	Gold	Kalziumphos.	Kobalt	Kohle	Kupfer	Mangan	Nickel	Sodaasche	Uran	Vanadium	Zirkonium
EAC																	
ECOWAS																	
SADC																	

Grafik 6:
BIP pro Kopf, 1998 (in US-Dollar)



Quelle: *The World Bank*.

ausragendes hydro-elektrisches Energiepotential, sondern auch über eine Volkswirtschaft, die international als einzige Afrikas zu den *emerging markets* gerechnet wird: Südafrika. Daneben weist auch Simbabwe einen durchaus bedeutsamen Industriesektor auf. Auch wenn die wirtschaftlichen Probleme Südafrikas groß sind, besteht doch berechtigte Hoffnung auf eine Lokomotivfunktion. Eine solche Funktion bedingt allerdings auch, daß der intraregionale Handel mit einem Anteil von 20% am Gesamthandel der Mitgliedsstaaten einseitig von südafrikanischen Exporten in die Region dominiert wird und die Nachbarländer mehr und mehr von südafrikanischen Investoren penetriert werden. Die Folge sind wirtschaftliche Abwehrreaktionen, insbesondere in Simbabwe, zusätzlich genährt durch die Weigerung Südafrikas, den Gewinn aus den Exporten in die Region durch Transferzahlungen zumindest teilweise zu kompensieren. Das regionale Wirtschaftswachstum war in den 90er Jahren mäßig. Eine relativ gut ausgebaute und funktionierende physische Infrastruktur im Süden der Region steht dem fast völligen Verfall und der weiträumigen Zerstörung von Verkehrswegen, Kommunikationsverbindungen und der Energieversorgung im Norden gegenüber.

Soziokulturell

Alle drei Vergleichsregionen sind traditionell durch eine hohe Mobilität ethnischer Gruppen und von Arbeitskräften gekennzeichnet, was wiederum eine intensive ethnische Vermischung zur Folge hatte. Während Wanderungsbewegungen in vorkolonialen Zeiten vor allem der Erschließung neuer ländlicher Lebensräume und dem Warenaustausch dienten, waren sie in der Phase des Kolonialismus von der Arbeitsmigration aus eher unterentwickelten Regionen in die Wirtschaftszentren geprägt. Südafrika,

Ethnische Vermischung

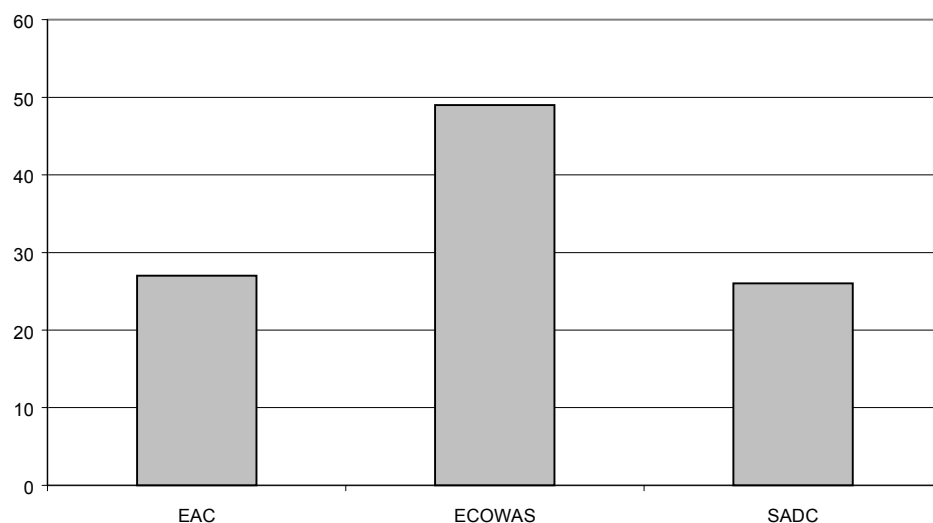
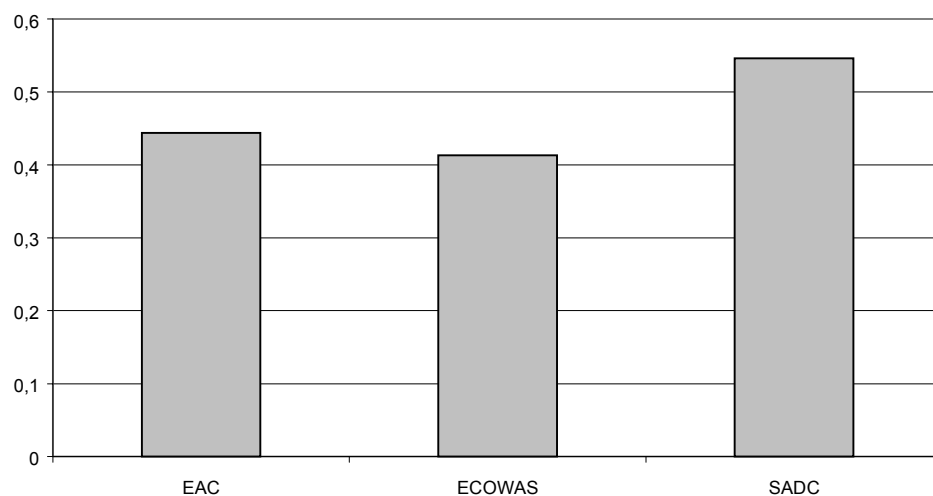
Zwischenstaatlicher
kultureller Austausch

Côte d'Ivoire, Nigeria, Senegal, Simbabwe und Ghana waren die primären Aufnahmeländer. In Ostafrika war dieser Prozeß weniger ausgeprägt. Hier fand Arbeitsmigration vor allem innerhalb der Grenzen statt. Der Zustrom von Arbeitssuchenden aus den Nachbarländern hat in den Aufnahmeländern zu einem spürbaren Anstieg xenophobischer Einstellungen geführt, die sich immer häufiger gewaltsam Bahn brechen. Darüber hinaus hat die koloniale Grenzziehung, insbesondere in West-, aber auch im südlichen Afrika, Volksgruppen zerschnitten. Unterdrückung von oder Aggressionen gegen eine Volksgruppe in einem Staat mobilisieren zuweilen die grenzüberschreitende Solidarität der Volksgenossen, was wiederum zu zwischenstaatlichen Konflikten und Spannungen führen kann. In allen drei Regionen gibt es mit Franzosen und Libanesen in Westafrika bzw. Indern in Ost- und im südlichen Afrika zugewanderte Minderheiten, die im regionalen Handel eine zentrale Rolle spielen.

Der kulturelle Austausch der autochthonen Völker der Regionen war in der vorkolonialen Phase intensiv. Hervorzuheben sind vor allem die ethnischen Mischbevölkerungen in Westafrika, einer Region, die von der fragmentierenden Wirkung des Kolonialismus am nachhaltigsten betroffen war. Die Spaltung der Region in französische und englische Kolonialgebiete, die sich zudem ineinander verzahnten, ließ über die Jahrzehnte der Kolonialherrschaft nicht nur unterschiedliche Staatsverständnisse und Sprachprobleme wachsen. Sie schlug sich auch in tiefgreifenden kognitiven Dissonanzen nieder, die Ursache für ein profundes gegenseitiges Mißtrauen und eine nur schwach ausgeprägte wechselseitige Kooperationsbereitschaft anglophoner und frankophoner Staaten der Region sind. Demgegenüber zeichnet sich die Elite Ostafrikas durch eine große Interaktionsdichte aus, die vor allem auf die gemeinsame akademische Sozialisation in den Ausbildungszentren der Region zu Zeiten der alten EAC zurückzuführen ist. Zudem erleichtern gemeinsame historische Erfahrungen und die systemischen Vorgaben der britischen Kolonialherrschaft die Kooperation. Auch im südlichen Afrika hat die Vorherrschaft des britischen Kolonialismus eine solide Basis für Zusammenarbeit geschaffen. Der Prozeß regionaler Vertrauensbildung wurde allerdings in der für einige Länder kurzen nachkolonialen Zeit durch zwei Faktoren gestört: erstens die Prägung Angolas und der DR Kongo durch die portugiesische bzw. belgische Kolonialherrschaft – Mosambik ist mittlerweile weitgehend in den anglophonen Block integriert –, die zudem nur geringe Aufbauleistungen erbrachten; und zweitens die Unterwerfung Simbabwes, Namibias und Südafrikas unter die Apartheidherrschaft, deren Erbe Südafrika auch nach dem Ende der Minderheitsdiktatur den Zugang zu den Nachbarländern der Region noch immer erschwert. Andererseits förderte der gemeinsame Widerstand gegen die Apartheidherrschaft eine gewisse Solidarität zwischen den nationalen Befreiungsbewegungen.

Soziale Infrastruktur

Die Qualität der sozialen Infrastruktur hat in allen drei Regionen in den vergangenen zehn Jahren abgenommen. Gesundheits- und Bildungswesen haben unter der Einschränkung der Staatsausgaben generell und unter falschen Prioritäten für den Einsatz der knappen öffentlichen Mittel gelitten.

Grafik 7:**Analphabetenrate, 1997 (in %)**Quelle: *The World Bank*.**Grafik 8:****Human Development Index (Durchschnittswert 1998)**Quelle: *UNDP*.

Gemessen an Human Development Index (HDI), Analphabetenrate, Lebenserwartung und Anteil der absolut Armen an der Gesamtbevölkerung muß Westafrika als die unterentwickeltste Region gelten, gefolgt von Ostafrika. Der relativ positive Wert im südlichen Afrika wird durch den vergleichsweise hohen Entwicklungsstand Südafrikas verzerrt, der wiederum das erhebliche Niveauegefälle zwischen Ober- und Unterschicht in der Kaprepublik nicht widerspiegelt.

SADC

Politisch

In bezug auf die politischen Rahmenbedingungen sind sowohl Westafrika als auch das südliche Afrika gespalten, wobei die Extreme in letzterem noch weiter auseinander liegen. Mit Südafrika, Namibia, Botswana und Mauritius befinden sich in der Region des südlichen Afrika vier Staaten, die als relativ stabil und demokratisch gefestigt gelten können. Die Fähigkeit dieser Staaten, administrative, wirtschaftliche und soziale Prozesse zu steuern, ist vergleichsweise groß, auch wenn sie an der gesellschaftlichen Peripherie schwächer wird. Gewalt als Mittel der Auseinandersetzung ist auf wachsende Kriminalität und sich spontan entladende soziale Spannungen beschränkt. Dagegen sind Angola und die DR Kongo am anderen Ende des Spektrums von Gewaltherrschaft, Bürgerkrieg und Staatszerfall gekennzeichnet. Der Bürgerkrieg in Angola hat mittlerweile das nördliche Grenzgebiet Namibias destabilisiert. Seit dem Ende der Apartheid in Südafrika ist die Region von zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikten verschont geblieben. Die periodisch wachsenden Spannungen zwischen Namibia und Botswana sowie das traditionell sehr stark belastete Verhältnis zwischen Südafrika und Simbabwe bergen kaum Potential für derartige Konflikte. Allerdings stellt das Mißtrauen Simbawwes und auch anderer Staaten der Region gegenüber unterstellten südafrikanischen Hegemonialbestrebungen einen zentralen Hemmschuh für ein Fortschreiten des Integrationsprozesses dar. Problematisch ist auch die hohe Abhängigkeit einiger Länder der Region von Zolleinnahmen, besonders jener Länder, die bisher noch nicht mit Südafrika in einer Zollunion vereint sind.³

ECOWAS

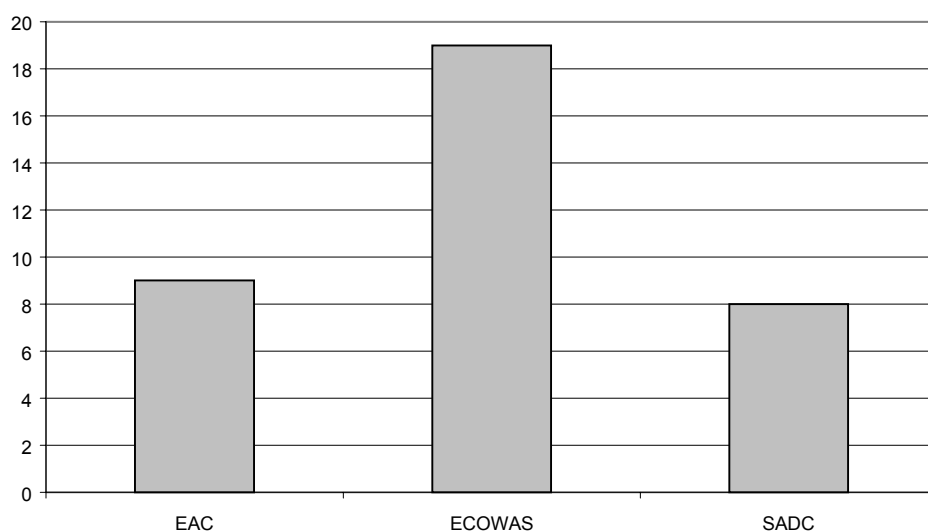
In Westafrika ist eine demokratische Konsolidierung bisher nur Benin, Senegal sowie – mit wesentlichen Einschränkungen – Ghana und Mali gelungen. Angesichts der Historie der Region kann allerdings auch in diesen Fällen nicht von einem hohen Maß an politischer Stabilität ausgegangen werden. Die Region weist seit der Unabhängigkeit die im internationalen Vergleich höchste Anzahl von Staatsstreich auf. Auch während der Periode der Demokratisierung in den 90er Jahren gab es eine Reihe von Rückschlägen in Form von Militärputschen. In Sierra Leone hält der Bürgerkrieg an – mit wesentlicher Beteiligung von Staaten der Region auf beiden Seiten der Front. Das Verhältnis zwischen Nigeria und Ghana einerseits sowie zwischen Côte d'Ivoire und Burkina Faso andererseits ist schwer gestört. Wesentliche Ursache ist der Widerstand der beiden frankophonen Staaten gegen eine regionale Führungsrolle Nigerias. Es bleibt abzuwarten, ob der unerwartete Ausgang der Präsidentenwahl in Côte d'Ivoire entspannend wirkt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Spannungen zwischen Nachbarländern der Region, am heftigsten derzeit zwischen Liberia und Guinea sowie zwischen Senegal und Guinea-Bissau. In Liberia, Guinea, Guinea-Bissau, dem Süden Senegals, dem Norden Malis und Nigers können kriegsartige Auseinandersetzungen jederzeit wieder-

³ In Südafrika und Sambia liegt der Anteil der Zolleinnahmen an den Staatseinnahmen bei unter 10%, in Botswana und Simbabwe um die 17%, in Malawi und Mosambik knapp über 20%, in Tansania, Namibia und Mauritius um die 30% und auf den Seychellen, in Lesotho und Swasiland beträchtlich über 40% (Quelle: World Bank Africa Database).

aufbrechen. Die sozialen Konflikte in Nigeria zwischen Volksgruppen und Religionen werden immer häufiger und massiver gewaltsam ausgetragen. Die Steuerungsfähigkeit selbst der wirtschaftlich relativ entwickelten Staaten ist mäßig, in anderen reicht sie kaum über die Hauptstadt hinaus. Organisierte Kriminalität und Schmuggel haben die Region weitgehend durchdrungen, Kriegsherren sind in Teilräumen an die Stelle staatlicher Machtträger getreten. Die Abhängigkeit der Staatshaushalte von Zolleinnahmen übertrifft im Durchschnitt die der anderen beiden Regionen bei weitem. Sie schwankt für die Mehrzahl der Mitglieder zwischen 30 und 50%.⁴ Allerdings haben die Staaten der Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) mit der Einführung einer Zollunion bereits eine wesentliche Vorleistung für die Minderung dieser Abhängigkeit erbracht.

Grafik 9:

Bedeutung der Zolleinnahmen, 1998 (Anteil an Staatseinnahmen in %)



Quelle: *The World Bank*.

Ostafrika ist die politisch homogenste der Vergleichsregionen. Kenia und Tansania sind politisch relativ stabil – gleiches gilt seit Ende der 80er Jahre selbst für Uganda. Gewaltkonflikte sind entweder auf Randgebiete der Region beschränkt oder flammen nur sporadisch auf. Die Länder haben zwar ihre demokratische Transformation noch lange nicht abgeschlossen, bewegen sich dabei aber zumindest auf einem ähnlichen Niveau. Die Staaten der Region sind nach wie vor in der Lage, essentielle administrative, wirtschaftliche und soziale Prozesse in ihren jeweiligen wirtschaftlichen Zentren zu steuern. Die periodisch auftretenden Spannungen zwischen Uganda und Kenia stören die regionale Harmonie zuweilen beträchtlich, bergen aber kaum das Potential für einen zwischenstaatlichen Gewaltkonflikt. Die Abhängigkeit der Staatshaushalte von den

EAC

⁴ Quelle: World Bank Africa Database.

Zusammenfassung

Zolleinnahmen variiert stark: in Uganda machen Zölle 10% der Staatseinnahmen aus, in Kenia 15% und in Tansania 27%.⁵

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den drei Vergleichsregionen sind in Tabelle 1 noch einmal zusammengefaßt. Dabei wurde versucht, die Regionen anhand einzelner Faktoren zu reihen (1: beste Position; 2: zweite, 3: dritte). Wer eine derartige Reihung vornimmt, läuft natürlich Gefahr, marginale Unterschiede zu überzeichnen und der Aussage eine Bestimmtheit zu geben, die für die Realität so nicht zutrifft. Sie ist deshalb stets im Kontext der vorangegangenen Analyse zu betrachten.

Tabelle 1:
Wirtschaftliche, soziale und politische Rahmenbedingungen

	EAC	ECOWAS	SADC
wirtschaftlich	3	2	1
Marktgröße	3	2	1
Ressourcenausstattung	3	1	1
Produktdiversität	3	2	1
physische Infrastruktur	2	3	1
Wachstumsdynamik	2	2	3
sozial	1	3	1
HDI	2	3	1
soziale Infrastruktur	2	3	1
grenzüberschreitende Gruppenkonflikte	1	3	2
Regionale Identität	1	3	2
politisch	1	3	2
politische Stabilität	1	3	2
demokratische Staatsform	2	3	1
Homogenität der politischen Systeme	1	2	3
staatliche Steuerungsfähigkeit	2	3	1
Abhängigkeit von Zolleinnahmen	2	3	1
bewaffnete Konflikte	1	3	3
zwischenstaatliche Dispute	1	3	2

Anm.: In einigen Fällen wurde von einer konsequenten linearen Abfolge abgewichen: wo die Kluft zwischen den Regionalorganisationen zu groß war oder wo sich aufgrund der schlechten Ausgangsbedingungen keine Regionalorganisation für einen ersten Platz qualifizierte.

Ungeachtet dessen lassen sich mit Hilfe einer solchen Reihung die Ergebnisse der Untersuchung noch einmal plastisch zusammenfassen. Dabei ergibt sich folgendes Gesamtbild: Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind für die SADC am positivsten. In bezug auf soziale Faktoren liegen SADC und EAC auf gleicher Höhe vor der ECOWAS. Die politischen Rahmenbedingungen regionaler Integration sind im Fall der EAC am vielversprechendsten, in der ECOWAS am schlechtesten.

5 Quelle: World Bank Africa Database.

Struktur

In der Struktur der drei Regionalorganisationen finden sich zahlreiche Parallelen. Am deutlichsten sind sie bei den politischen Entscheidungsorganen. Sowohl bei EAC und ECOWAS als auch bei der SADC kann allein das jährliche Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs verbindliche Entscheidungen treffen. Nach wie vor herrscht das Prinzip der Einstimmigkeit. Entscheidungen mit Bindungswirkung für die Mitgliedsländer bedürfen eines Protokolls, das wiederum von einem bestimmten Quorum der Mitglieder ratifiziert werden muß, bevor es in Kraft treten kann. Unterhalb der Gipfeltreffen ist ein Ministerrat für das politische Alltagsgeschäft zuständig. Bei der EAC und der ECOWAS nehmen hier die Außen- bzw. Regionalminister eine zentrale Rolle ein, im Fall der SADC dominieren nach wie vor die Finanzminister. Diese Unterschiede in der Fachverantwortung sind keineswegs eine Marginalie, sie können in Richtung Fortschritt regionaler Integration erhebliche Wirkung entfalten. Im Vergleich zu Außen- und Regionalministern sind Finanzminister einerseits in der Regel zögerlicher, zentrale Bereiche der Fiskalverantwortung auf regionale Organisationen zu übertragen und Mittel für regionale Kooperationsprojekte bereitzustellen. Andererseits verfügen sie innerhalb der nationalen Kabinette in der Regel über eine stärkere Stellung, die es ihnen erlaubt, im Ministerrat gefaßte Beschlüsse auch auf Landesebene durchzusetzen. Dem Ministerrat stehen wiederum Fachausschüsse zur Seite, die im Fall der EAC mit Staatssekretären, im Fall der ECOWAS und der SADC in der Regel mit niedrigrangigen Vertretern der Fachministerien besetzt sind.

In allen drei Regionalorganisationen besteht ein großes Machtgefälle zwischen dem obersten Entscheidungsorgan, dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, und den untergeordneten Entscheidungsebenen. Dieses Gefälle spiegelt auf regionaler Ebene den nach wie vor gängigen Neopatrimonialismus (vgl. S. 34) nationaler politischer Systeme in Afrika wider. Es ist aus verschiedenen Gründen höchst problematisch. Erstens besteht bei den Gipfeltreffen eine gewisse Tendenz zu wenig durchdachten Ad-hoc-Entscheidungen. Die zum Teil für einige Staaten negativen Implikationen mancher Entscheidung werden häufig erst dann wahrgenommen, wenn ihre Umsetzung ansteht – was wiederum nicht zur Revision der Entscheidung, sondern zur Blockade des Integrationsvorhabens führt. Zweitens hängt der Fortschritt regionaler Integration wesentlich von der Bereitschaft der Staats- und Regierungschefs ab, sich an den Gipfeltreffen zu beteiligen, und an ihrer Fähigkeit, sich miteinander zu verständigen. Vor allem im Fall der ECOWAS läßt die Beteiligung an regionalen Treffen auf höchster Ebene, aber auch auf Ebene der Minister sehr zu wünschen übrig. In allen drei Verbänden sind persönliche Animositäten zwischen Präsidenten ein wesentliches Integrationshemmnis. Drittens werden die dem Gipfeltreffen untergeordneten Organe demotiviert, da ihre Vorarbeit häufig ignoriert oder ihnen gar zuwidergehandelt wird.

Im Zuge der verstärkten Bemühungen um regionale Konfliktprävention und -bewältigung sowie um Überwachung der Beachtung der vertraglich

Parallelen in der Struktur

Allmächtige Gipfeltreffen

Organe der Konfliktbewältigung in der SADC...

vereinbarten politischen Grundwerte – Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – haben ECOWAS und SADC spezielle Organe geschaffen. Von den sehr weitgehenden Plänen der EAC – bis hin zur Schaffung einer regionalen Armee unter einheitlichem Oberbefehl – ist bis dato nur die Entsendung von Liaison-Offizieren an das EAC-Sekretariat realisiert worden. Die SADC richtete 1996 das Organ for Defence, Politics and Security (OPDS) ein, dessen Funktionsfähigkeit allerdings von Beginn an durch einen Streit zwischen Südafrika und Simbabwe über die Regelung des Vorsitzes beeinträchtigt wurde. Nachdem Mugabe 1997 nicht bereit war, seinen OPDS-Vorsitz vereinbarungsgemäß niederzulegen, wurde das Gremium durch Beschluß des SADC-Gipfeltreffens suspendiert. Erst 2001 wurde das OPDS wieder aktiviert, nachdem ein Kompromiß in der Frage des Vorsitzes gefunden worden war.

...und in der ECOWAS

Trotz des militärischen Eingreifens der ECOWAS in Liberia 1990 waren deren Strukturen in bezug auf Konfliktprävention und -bewältigung jahrelang sehr fluide. Erst 1999 schuf die ECOWAS auf Drängen der frankophonen Staaten einen neunköpfigen Sicherheitsrat, der Nigerias mißbräuchliche Instrumentierung der ECOMOG zur Wahrung regionaler Machtinteressen eindämmen sollte. Der Sicherheitsrat ist mittlerweile in einen umfassenderen Mechanismus für Konfliktprävention, -bewältigung und -lösung eingebettet, der Vermittlungsausschüsse und die ECOMOG als schnelle Eingreiftruppe umfaßt. Die Rolle des OPDS und des ECOWAS-Mechanismus ist nicht nur auf die Prävention und Lösung von Konflikten beschränkt, diese Organe sollen auch die Einhaltung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in den Mitgliedsländern überwachen. Damit werden sie automatisch zum zentralen Austragungsort zwischenstaatlicher Meinungsverschiedenheiten, wie der Streit um die Führung der OPDS eindrucksvoll bewiesen hat.

Die Zentralsekretariate:
schwach,...

Alle drei Regionalorganisationen verfügen über Zentralsekretariate, die jedoch zu schwach sind, um die ihnen zugedachten Aufgaben – Vorantreiben und Umsetzen des Integrationsprozesses – erfolgreich zu erledigen. Diese Bewertung ist vielleicht im Fall der EAC etwas voreilig, da die Organisation noch zu jung ist, um hier ein fundiertes Urteil abzugeben. Dennoch läßt sich kaum absehen, wie das kleine und politisch eher unbedeutende Sekretariat eine zentrale Rolle im Integrationsprozeß spielen soll. Die geplante Übertragung von Kooperations- und Integrationsmaßnahmen auf Ad-hoc-Organe der EAC kann diese Schwäche nicht beseitigen. Eher ist hieraus eine weitere Schwächung des Sekretariats zu erwarten.

...ineffizient...

Der Hauptgrund für die Schwäche des ECOWAS-Sekretariats ist nicht die zu geringe Zahl von Mitarbeitern, sondern deren Zusammensetzung. Geführt von einem politisch weitgehend unbedeutenden Exekutivsekretär, gleicht die Organisationshierarchie einem Wasserkopf, bei dem einer Vielzahl von Angestellten auf Leitungsebene nur eine geringe Zahl von Sachbearbeitern gegenübersteht. Das bis vor kurzem bei der Postenvergabe verbindliche nationale Proporzsystem begünstigte die Ausbreitung von Inkompetenz und Demotivation. Schließlich steht dem ECOWAS-Sekretariat über seine Sach- und Personalmittel hinaus nur ein geringer Etat für

operative Maßnahmen zur Verfügung. Auch die auf der Ebene des Sekretariats angesiedelte eigenständige Verwaltung des ECOWAS-Regionalfonds gilt als weitgehend ineffizient. Der Fonds soll regionale Projekte finanzieren, Entwicklungsunterschiede mindern helfen und Einnahmeausfälle von Mitgliedsstaaten kompensieren. Die Unterfinanzierung des Fonds und die unzureichende Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen schränken seine Funktionsfähigkeit drastisch ein.

Die Führung des Zentralsekretariats der SADC besitzt ebenso wie die der anderen beiden Verbände nur geringes politisches Gewicht. Der Exekutivsekretär wird von den Ministern in der Regel nicht als Gleicher unter Gleichen wahrgenommen, der aus eigener Kraft Integrationsprozesse vorantreiben könnte. Sehr viel mehr noch wird seine Funktionsfähigkeit durch die dezentrale Verwaltungsstruktur der SADC beeinträchtigt. Jedem Mitgliedsland wurde die Verantwortlichkeit für einen oder zwei Kooperationssektoren übertragen. Die Sektoreinheiten sind in dem jeweils verantwortlichen Mitgliedsland angesiedelt, ihr Mitarbeiterstab wird in der Regel aus dem jeweils zuständigen nationalen Ministerium rekrutiert. Die Sektoreinheiten haben nicht nur Berichtspflicht gegenüber den zentralen SADC-Organen, sondern auch gegenüber dem für sie verantwortlichen nationalen Ministerium. Die daraus resultierenden unklaren Verantwortlichkeiten bringen zahlreiche Abstimmungsprobleme mit sich. Noch schwerwiegender für die Integration der SADC ist jedoch, daß die nationalen Zuständigkeiten maßgeblich über die Effizienz und das Tempo von Fortschritten in bestimmten Sektoren entscheiden. Nicht die Bedeutung eines Sektors für die regionale Integration ist ausschlaggebend, sondern die Fähigkeit eines Mitgliedslandes, die Sektoreinheiten kompetent zu besetzen. Reformanstrengungen der SADC laufen auf eine Bündelung der Sektorverantwortlichkeiten und die Anbindung der Einheiten an das Zentralsekretariat hinaus. Ob die Umsetzung entsprechender Beschlüsse gelingt, bleibt abzuwarten.

EAC, ECOWAS und SADC streben gleichermaßen die Schaffung nicht-exekutiver Kontroll- und Beratungsorgane an. Dazu gehören ein regionaler Gerichtshof bzw. ein Tribunal, eine regionale parlamentarische Vertretung und ein Forum zur Abstimmung mit Interessenverbänden und Nichtregierungsorganisationen. Bei der Ausgestaltung dieser Organe schlagen die drei Regionalverbände allerdings unterschiedliche Wege ein. Noch am ehesten ähneln sich die jeweiligen Organe der Rechtsprechung und Streitbeilegung. Hauptsächlich zuständig sind sie für die Überwachung der rechtlichen Umsetzung von Verträgen und Protokollen und für die Streitbeilegung zwischen Mitgliedsländern sowie zwischen Mitgliedsland und regionalen Organen. Keiner der drei Regionalverbände verfügt bislang über voll funktionsfähige Gerichtshöfe. EAC und ECOWAS haben wesentliche Schritte zur Schaffung von regionalen Gerichtshöfen getan. Die sieben Richter für den ECOWAS-Gerichtshof wurden bereits eingeschworen. Im Fall der SADC wurde nach langen Kontroversen erst kürzlich die Entscheidung für die Einrichtung eines Tribunals gefällt.

...und ohne Kompetenzen

Unzureichende Kontroll- und Beratungsorgane: Gerichtshöfe und Tribunal,...

...parlamentarische
Vertretungen...

Eine ähnlich große Diskrepanz zwischen ehrgeizigen Zielsetzungen in den Gründungsverträgen und der Realität besteht bei den regionalen parlamentarischen Versammlungen. Auch hier haben EAC und ECOWAS einen erheblichen Vorsprung gegenüber der SADC. Die ECOWAS hat soeben ein 120köpfiges Regionalparlament eingesetzt, die EAC strebt die Schaffung eines solchen Organs bis Ende 2001 an. In der EAC stellt jedes Land gleich viele – von den Parlamenten der Mitgliedsländer gewählte – Abgeordnete. Bei der ECOWAS stellen die großen Mitgliedsländer über ein Grundquorum hinaus zusätzliche Abgeordnete. Auch sie werden von den nationalen Parlamenten – im Unterschied zur EAC – aus den eigenen Reihen gewählt. Die indirekte Wahl der Mitglieder der Regionalparlamente schwächt ihre demokratische Legitimation, ihre geringe Zahl erlaubt ihnen kaum eine kompetente Erfüllung ihrer Aufgaben. Innerhalb der SADC hat sich bisher nur auf Initiative der nationalen Parlamente ein parlamentarisches Forum gebildet, das nicht als offizielles SADC-Organ gilt. Jede nationale Volksvertretung entsendet die gleiche Zahl von Abgeordneten in das Forum. Seine Tätigkeit erschöpfte sich bisher weitgehend in der Entsendung von Wahlbeobachtern. Die für die anderen beiden Regionalparlamente geplante Beratung der Exekutivorgane und die Debatte regionaler Fragestellungen haben im parlamentarischen Forum bisher nicht stattgefunden.

...und regionale Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen

Selbst wenn diese Aufgaben wahrgenommen werden könnten, gingen die Kompetenzen des Regionalparlaments kaum über das hinaus, was in den Gründungsverträgen der Regionalorganisationen Interessenverbänden und Nichtregierungsorganisationen zugestanden wird. Die ECOWAS strebt für deren beratende Teilnahme am Integrationsprozeß die Schaffung eines Economic and Social Council an – ein Vorhaben, das bisher nicht einmal ansatzweise umgesetzt wurde. EAC, ECOWAS und SADC sehen gleichermaßen die Registrierung von regionalen Dachverbänden bei der Regionalorganisation vor, die jenen bei Gipfeltreffen Beobachterstatus und auf technischer Ebene Beteiligung an Beratungsprozessen gewährt. Daß letzteres in der Praxis zuweilen dürftig ausfällt, ist nicht nur Ausdruck mangelnder Bereitschaft der Staatspräsidenten der Region und der Zentralsekretariate, nichtstaatliche Akteure zu konsultieren, sondern auch Ausdruck der Unfähigkeit dieser Organisationen, eine solche Aufgabe auszufüllen. Diese Schwäche äußert sich vor allem in den frankophonen Mitgliedsstaaten Westafrikas und den gesellschaftlich wenig ausdifferenzierten unterentwickelten Ländern West- und des südlichen Afrikas. Dagegen haben Nichtregierungsorganisationen und wirtschaftliche Interessengruppen der ostafrikanischen Staaten, Südafrikas, Simbabwe, Namibias, Nigerias, Ghanas und Sambias durchaus nennenswerten Einfluß auf die Gestaltung regionaler Integrationsprozesse gewonnen.

Finanzierung

EAC und SADC sehen zur Finanzierung der Aktivitäten der Regionalorgane jeweils gleiche Beiträge der Mitgliedsländer vor. In beiden Fällen reichen diese Zuwendungen aber bei weitem nicht aus, um grenzüberschreitende Entwicklungsprojekte zu finanzieren. Deren Kosten werden vor allem durch Zuschüsse der internationalen Gebergemeinschaft bestritten.

ten. Die jährlichen Beiträge der Mitgliedsländer zur Finanzierung der ECOWAS errechnen sich auf der Basis eines Koeffizienten aus Bruttoinlandsprodukt und Pro-Kopf-Einkommen. Derselbe Schlüssel bestimmt die Zahlungen der Mitglieder an den Kompensationsfonds. Die ECOWAS erhielt bisher nur in geringem Umfang Zuschüsse von der internationalen Gebergemeinschaft. Die Zahlungsmoral gilt in allen drei Regionalorganisationen als schlecht, am schlechtesten ist sie in der ECOWAS. Hier erreichten die tatsächlichen jährlichen Beiträge nie mehr als 50% der Verpflichtungen. Die Mitgliedsländer wenden aber insgesamt immer noch mehr Mittel auf als jene der SADC und der EAC, wenn auch der Prozentualwert der eingehaltenen Zahlungsverpflichtungen bei der SADC höher sein dürfte. Genaue Zahlen sind jedoch nicht verfügbar. Zu berücksichtigen ist auch, daß die individuellen Belastungen der Mitgliedsländer niedriger sind als die der ECOWAS-Mitglieder. Das gilt auch für die Mitgliedsländer der EAC, die dennoch immer häufiger ihren geringen Zahlungsverpflichtungen nicht fristgerecht nachkommen.

Tabelle 2 faßt die Ergebnisse der Strukturanalyse mittels einer Reihung zusammen. Hier hat die ECOWAS leichte Vorteile vor der SADC und der EAC. Das Gefälle zwischen den drei Regionalorganisationen ist jedoch bei weitem nicht so ausgeprägt wie jeweils bei den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen.

Zusammenfassung

Tabelle 2:
Strukturindikatoren

	<i>EAC</i>	<i>ECOWAS</i>	<i>SADC</i>
Effizienz der Entscheidungsorgane	1	3	2
Effizienz der Sekretariate	2	3	2
Effizienz des Konfliktlösungsmechanismus	3	1	2
Kompetenzen nicht-exekutiver Organe	2	1	3
Beteiligung der Zivilgesellschaft	2	3	1
Eigenständige Finanzierung	3	1	2

Anm.: In einigen Fällen wurde von einer konsequenten linearen Abfolge abgewichen: wo die Kluft zwischen den Regionalorganisationen zu groß war oder wo sich aufgrund der schlechten Ausgangsbedingungen keine Regionalorganisation für einen ersten Platz qualifizierte.

Stand der Integration und Kooperation

Wirtschaftliche Integration

EAC, ECOWAS und SADC zielen auf wirtschaftliche Integration. Die beabsichtigte Abfolge orientiert sich an dem klassischen Muster: Freihandelszone, Zollunion, Wirtschafts- und Währungsunion. Den ehrgeizigsten Zeitplan hat sich die ECOWAS gesetzt: der sogenannte Trade Liberalisation Scheme (TLS) sollte, beginnend am 1. Januar 1990, innerhalb von zehn Jahren zu einer völligen Liberalisierung des intraregionalen Handels, also

ECOWAS

zur Errichtung einer Freihandelszone führen. Ab 1. Januar 2000 sollte die ECOWAS eine Zollunion bilden, die Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 2005 Realität werden. Nachdem 1999 endgültig feststand, daß die ECOWAS bereits in der Umsetzung des TLS weit hinter den ursprünglich gesetzten Fristen zurücklag, wurde der Zeitplan gestreckt. Gleichzeitig vereinbarten Ghana und Nigeria mit Billigung der übrigen Mitgliedsländer den Start einer *Fast-track*-Initiative, die bis zum Jahr 2003 zur Bildung einer zweiten Währungsunion innerhalb des Integrationsraums führen soll. Diese Währungsunion soll ein Jahr später mit dem Währungsverbund der UEMOA-Staaten verschmelzen. Unter den drei Regionalorganisationen sieht allein die ECOWAS einen finanziellen Ausgleich für die Kosten vor, die den einzelnen Mitgliedern aus der Regionalintegration erwachsen.

EAC und SADC

Die Mitgliedsländer der EAC ringen noch um die Aushandlung eines Freihandelsprotokolls. Umstritten sind nach wie vor die Durchführungsbestimmungen, wobei vor allem Tansania auf eine asymmetrische Umsetzung drängt, die ihm befristete Zollaufschläge auf Importe aus Kenia erlauben würde. Die Übergangsperiode bis zur Errichtung der ostafrikanischen Freihandelszone dürfte ca. fünf Jahre in Anspruch nehmen. Zeitvorgaben für die Umsetzung weiterer Integrationsschritte wurden bisher nicht gemacht. Auch die SADC hat lange um die Vereinbarung eines Freihandelsprotokolls gerungen, präziser: um dessen Durchführungsbestimmungen. Im Jahr 2000 trat das Protokoll schließlich in Kraft. Demnach soll bis 2008 der intraregionale Handel vollkommen liberalisiert werden. Südafrika gesteht in der Übergangsphase jenen Mitgliedsstaaten, die nicht der Southern African Customs Union (SACU) angehören, einseitige Handelspräferenzen zu. Im Gegenzug konnte sich Südafrika mit seinen Vorstellungen bei den Ursprungsregeln und bezüglich gesonderter Vereinbarungen für die Textil- und Schuhindustrie durchsetzen.

Liberalisierung des
Personenverkehrs

Parallel zum Warenverkehr soll in allen drei Regionalorganisationen auch der Personenverkehr liberalisiert werden – Endziel ist die völlige Niederlassungsfreiheit. Erste Schritte sind die Abschaffung der Visumpflicht, die Vereinfachung der Einreisebestimmungen und eine gegenüber dem herkömmlichen Verfahren erweiterte Genehmigung zum Aufenthalt in ECOWAS und EAC. Entsprechende Fortschritte in der SADC scheitern noch immer an der restriktiven Einwanderungspolitik Südafrikas.

Formale Integrations-
fortschritte

In puncto wirtschaftlicher Integration weist die ECOWAS formal das höchste Niveau auf. Dies mag angesichts der gängigen gegensätzlichen Perception überraschen, gründet jedoch auf der teilweisen Umsetzung des Trade Liberalisation Scheme und auf rudimentären Schritten zur Erleichterung des Personenverkehrs – zu einem Zeitpunkt, an dem EAC und SADC eben erst Vereinbarungen zur Errichtung einer Freihandelszone aushandeln bzw. getroffen haben. Mißt man allerdings diesen Erfolg der ECOWAS an dem dafür benötigten Zeitraum und der Nichteinhaltung von Fristen, bleibt nur die Hoffnung, daß der völlig ineffiziente und außerordentlich schleppende Umsetzungsprozeß für die beiden anderen Verbände nicht beispielgebend wirkt.

Innerhalb aller drei Regionalorganisationen gehen indes die realen Integrationsfortschritte weit über die offiziell dokumentierten Anstrengungen hinaus. Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden: die informelle und die privatwirtschaftliche Integration. Insbesondere in Westafrika, aber auch in den anderen beiden Vergleichsregionen hat der informelle Handel zur wechselseitigen Durchdringung der nationalen Märkte geführt. Vor allem werden Rohstoffe von den unterentwickelten in die wirtschaftlich fortgeschritteneren Länder geschmuggelt, Konsumgüter aus den halbwegs industrialisierten Ökonomien in die vom Primärsektor geprägten. Auch bezüglich des freien Personenverkehrs wurden insbesondere die Mitgliedsländer der ECOWAS und der SADC schon längst von der Wirklichkeit überholt. Die schwer zu kontrollierende Einwanderung geht qualitativ weit über das Niveau hinaus, das die Regierungen auf dem Papier zu vereinbaren bereit sind. Während in Westafrika die informelle Integration überwiegt, macht im südlichen Afrika die privatwirtschaftliche Integration große Fortschritte. Sie beruht vor allem auf der erheblich gesteigerten Investitionstätigkeit südafrikanischer Unternehmer in den Nachbarländern. Grundlage hierfür sind allerdings weniger SADC-Vereinbarungen, als vielmehr bilateral geschlossene Investitionsschutzabkommen. Auch in West- und Ostafrika übersteigen die tatsächlichen, wechselseitig getätigten Investitionen in den Mitgliedsländern deutlich die offiziell belegten Zahlen. Die Investitionen werden entweder im informellen Sektor oder über Strohmänner getätigt, wobei die Netzwerke der libanesischen und indischen Minderheiten außerordentlich hilfreich sind.

Reale Integrationsfortschritte

Eine wesentliche Vorbedingung für die Wirtschaftsintegration ist die Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Obwohl alle Staaten der Regionalverbände bis auf wenige Ausnahmen den Konditionalitäten von IWF und Weltbank unterworfen sind, bestehen sowohl im Tempo als auch in der Intensität von Privatisierung und Deregulierung erhebliche Unterschiede. Insbesondere die Privatisierung von Staatsunternehmen hinkt in zahlreichen Staaten weit hinter dem Zeitplan her. Auch die Deregulierung von Finanzkontrollen und die Freigabe von Wechselkursen sind bisher so unvollständig erfolgt, daß nur wenige Währungen innerhalb der drei Integrationsräume voll konvertibel sind. Schließlich deuten zentrale makroökonomische Daten (Wachstums- und Inflationsraten) sowie Kennzahlen staatlicher Haushaltsführung (Schuldenniveau und jährliche Neuverschuldung) nicht auf eine signifikante Konvergenz hin.

Harmonisierung von Wirtschafts- und Finanzpolitik

Politische Integration bzw. Kooperation

Von den drei Regionalverbänden bekennt sich allein die EAC zum Ziel der Errichtung einer politischen Föderation. Die anderen beiden Verbände verpflichten sich explizit nur zu politischer Kooperation, wobei die vertraglich vereinbarten Prinzipien dieser Zusammenarbeit jedoch durchaus darauf schließen lassen, daß eine politische Union als Krönung der Integrationsbemühungen nicht ausgeschlossen wird. Die politische Kooperation zielt im wesentlichen auf zwei Idealzustände ab: die Garantie von

Ziele

Frieden und Sicherheit in der Region sowie die Konsolidierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz in den Mitgliedsländern. Dabei gelten nach wie vor nationale Souveränität und Gleichberechtigung der Mitgliedsländer als oberste Prinzipien. Diese Prinzipien setzen der Intervention im Falle einer Verletzung vereinbarter Normen enge Grenzen. Als weiteres Kooperationsziel gilt in allen drei Regionalverbänden die Vertretung gemeinsamer Interessen in internationalen Gremien und gegenüber Drittstaaten.

ECOWAS

Keiner der drei Regionalverbände hat bisher nennenswerte Schritte in Richtung einer politischen Föderation unternommen, auch nicht die EAC, die dieses Ziel explizit anstrebt. In bezug auf politische Kooperation bestehen zwischen den Verbänden erhebliche Unterschiede. Erneut weist die ECOWAS die größten Fortschritte auf. Sie hat in Liberia, Sierra Leone und Guinea-Bissau militärisch interveniert, um Frieden und Sicherheit wiederherzustellen – auch wenn dies im Falle der ersten beiden Interventionen gegen den erheblichen Widerstand eines Teils der Mitglieder geschehen ist. Die von Nigeria geführten Interventionen in Liberia und Sierra Leone wurden von Côte d'Ivoire und Burkina Faso als Mittel zur Wahrung hegemonialer Interessen interpretiert. Beide Länder unterstützten jene Bürgerkriegskräfte, gegen die die Intervention der ECOMOG gerichtet war. Diese gegensätzlichen Interessen waren ausschlaggebend für den relativen Mißerfolg beider ECOMOG-Interventionen. Die Einbettung der ECOMOG in den neuen Konfliktmechanismus verspricht zumindest einen abgestimmteren Einsatz des Instruments. Der – noch nicht vollzogene – Beschluß des Sicherheitsrats, die Eingreiftruppe in das Dreiländereck Sierra Leone–Guinea–Liberia zu entsenden, mag hierfür als Beispiel dienen. Die ECOWAS darf sich allerdings rühmen, seit dem Ende der Militärdiktatur in Nigeria als relativ entschlossener Anwalt von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit aufgetreten zu sein. Zwar gab es zuvor schon Verurteilungen von Militärputschen in Sierra Leone, Niger und Gambia. Der Lackmustest war jedoch die militärische Machtübernahme in Côte d'Ivoire, wo die ECOWAS durch ihre eindeutige Frontstellung gegen die Putschisten mit zu deren Scheitern beigetragen hat.

SADC

Den analogen Lackmustest hat die SADC nicht bestanden. Die langanhaltende Sprachlosigkeit gegenüber der Zerstörung rechtsstaatlicher Verhältnisse in Simbabwe, die letztendlich durch eine implizite Legitimierung des Handelns der Regierung Mugabe beendet wurde, hat dem Anspruch der SADC, eine politische Wertegemeinschaft zu sein, großen Schaden zugefügt. An diesem Befund ändert auch die Intervention Botswanas und Südafrikas zur Wahrung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Lesotho wenig, zumal das Eingreifen auch unter den Demokraten Lesothos äußerst umstritten war. Die Bilanz wird zusätzlich durch die Uneinigkeit der SADC in der Haltung zum Bürgerkrieg in der DR Kongo verschlechtert. Hier haben zwar Angola, Namibia und Simbabwe im Namen der SADC militärisch interveniert, allerdings auf einer rechtlich kaum haltbaren Grundlage und gegen den anfänglich erbitterten Widerstand Südafrikas. Schließlich hat die SADC bisher keinen signifikanten

Beitrag zur Lösung des angolanischen Bürgerkriegs geleistet. Der größte Erfolg ihrer Bemühungen um politische Kooperation besteht zweifelsohne in der Positionierung der SADC als weltweit privilegierter Gesprächs- und Verhandlungspartner der EU – ein Erfolg, der aufgrund des Versagens der SADC, die Selbstverpflichtung zur Einhaltung hehrer politischer Normen einzulösen, mehr und mehr unterminiert wird.

Die EAC ist wohl noch zu jung, um den erreichten Stand politischer Kooperation gerecht bewerten zu können. Darüber hinaus bestehen in bezug auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit keine derart markanten Niveauunterschiede, daß ein Eingreifen eines oder zweier Mitgliedsländer in einem Nachbarland im Rahmen der politischen Normendurchsetzung gerechtfertigt wäre. Zudem gibt es zwischen den Mitgliedsländern oder innerhalb von ihnen keine größeren militärischen Konflikte, die der Regelung bedürften. Die EAC ist bisher aber auch nicht als Akteur in jenen Konflikten in Erscheinung getreten, von denen ihre Mitgliedsländer indirekt oder direkt vehement betroffen sind: im Konflikt an den Großen Seen, im Bürgerkrieg im Sudan und im Grenzkrieg zwischen Äthiopien und Eritrea.

Die Bereitschaft der Mitgliedsländer der drei Regionalorganisationen, politisch zu kooperieren, in die politischen Belange eines Partnerlandes einzugreifen oder einen solchen Eingriff zu dulden, hängt wesentlich von der regionalen Machtkonfiguration, ihrer realen Ausprägung und ihrer Perzeption durch die Staatsführer ab. Im Mittelpunkt des Interesses stehen insbesondere regionale Führungsmächte. Sie können durch Übernahme von Führungsverantwortung zum Motor der Integration werden. Eine derart aktive Rolle kann jedoch den Widerstand konkurrierender Staaten wecken. Es gibt kaum Zweifel daran, daß Nigeria und Südafrika innerhalb der ECOWAS bzw. der SADC eine politisch und wirtschaftlich dominante Stellung einnehmen. Côte d'Ivoire und Simbabwe fällt es hingegen aus unterschiedlichen Gründen außerordentlich schwer, eine regionale Führungsrolle dieser beiden Staaten zu akzeptieren. Sie haben wiederholt versucht, im Verbund mit anderen Partnerländern oder Drittstaaten eine Gegenmacht gegen den Hegemon aufzubauen, und damit entscheidend zur Blockade von Integrationsfortschritten beigetragen. Andererseits wäre das gegenwärtige Integrationsniveau der ECOWAS ohne das Engagement der Führungsmacht Nigeria wohl kaum erreicht worden. Die Stagnation der SADC wird zu einem Großteil durch die Unentschlossenheit Südafrikas bezüglich der Ziele ihrer Regionalpolitik verursacht. Im Falle der EAC scheint das Fehlen einer eindeutigen Führungsmacht eine der Ursachen für die mangelnde Integrationsdynamik zu sein.

Entscheidend für den Erfolg regionaler Integration ist, wie die regionale Vormacht ihre Führungsrolle ausübt: Nimmt sie auf die Interessen und Ängste kleinerer Staaten Rücksicht? Stimmt sie sich mit anderen gewichtigen Mitgliedsländern ab oder versucht sie, Integrationsfortschritte im Alleingang zu erreichen? Bemüht sie sich um Konsenslösungen oder übt sie Druck aus? Ist sie sich über die eigenen Integrationsziele im klaren oder in dieser Hinsicht orientierungslos? Wird die Führungsrolle von einer

EAC

Regionale Macht-
konfigurationen

Erfolgsbedingungen

demokratisch legitimierte Regierung oder einem autoritären Regime ausgeübt? Viel hängt auch von den persönlichen Fähigkeiten und Charaktereigenschaften der Staatsführer ab (vgl. hierzu S. 33ff).

Sektorkooperation

Schwerpunkte

Die Regionalverbände verpflichten sich in ihren Gründungsverträgen zur Kooperation in zahlreichen Politikfeldern. Beim Umfang der diesbezüglichen Zielvorgaben bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Im Falle der EAC und der SADC nehmen die entsprechenden Ziele einen prominenten Platz und weiten Raum ein, im Falle der ECOWAS werden sie eher als Randaspekt behandelt. Für die SADC kommt hinzu, daß eben die Sektorkooperation die alleinige Ratio der Vorgängerorganisation SADCC war. Regionale Integration wurde erst 1992 zwischen den Mitgliedsländern vereinbart, nachdem die Sektorkooperation bereits zwölf Jahre lang gepflegt worden war. Gemeinsam ist allen drei Regionalverbänden, daß sie zumindest in ihren Grundlagenverträgen eine explizite Prioritäten- und Schwerpunktsetzung in der umfangreichen Liste der Kooperationsfelder verweigern. Faktisch ist aber durchaus erkennbar, daß der Schwerpunkt bei der Errichtung eines regionalen Straßennetzes, einer regionalen Telekommunikationsinfrastruktur und bei der regionalen Energieversorgung liegt. Dafür existieren jedenfalls detailliert ausgearbeitete Pläne.

EAC

Alle drei Regionalverbände nehmen für sich in Anspruch, erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung dieser Pläne erzielt zu haben, wobei sich die noch junge EAC bisher auf den Telekommunikationssektor beschränkt. Darüber hinaus ist auch die Straßenverbindung zwischen dem Wirtschaftszentrum Kenias und jenem Tansanias deutlich verbessert worden. Dies liegt allerdings am nationalen Ausbauprogramm des tansanischen Straßennetzes, das von der internationalen Gebergemeinschaft finanziert wird. Dagegen hält die Hauptverbindungsachse zwischen Uganda und Kenia dem Anwachsen des Straßenverkehrs kaum noch stand. Sie gilt als eine der unfallträchtigsten Transitrouten in Afrika südlich der Sahara.

ECOWAS

Die ECOWAS wurde in ihren Bemühungen um die Errichtung eines regionalen Straßennetzes durch die Bürgerkriege in Sierra Leone, Liberia und Guinea-Bissau sowie die Instabilität der Lage in Guinea und im Südsenegal um Jahre zurückgeworfen. Die Anstrengungen zur Verbesserung der regionalen Telekommunikationsverbindungen haben noch nicht zu einer bedeutsamen Erhöhung des Qualitätsniveaus geführt. Die Erfolge beim Aufbau eines regionalen Energienetzes beschränken sich auf Teilregionen.

SADC

Die SADC-Staaten profitieren nach wie vor von den Infrastrukturinvestitionen der britischen Kolonialherren in das Straßen- und Schienennetz sowie von den Ausbauleistungen des südafrikanischen Apartheidstaates vor seinem Beitritt zur SADC. Allerdings ist auch die Erhaltung dieser Netze ein keineswegs unbedeutendes Verdienst. Wie bei der ECOWAS ist der Ausbau des regionalen Energieverbundes bisher auf Teilregionen beschränkt. Die Bemühungen des südafrikanischen Energieversorgers

ESKOM um die Eroberung der Nachbarmärkte dürften eher zum gewünschten Ziel führen als die staatlichen Kooperationsanstrengungen. Ein Erfolg der jüngsten Zeit war der Wiederaufbau der mosambikanischen Infrastruktur mittels SADC-Projekten. Auch in der regionalen Nahrungsmittelsicherheit hat das südliche Afrika ein Niveau erreicht, von dem die Staaten sowohl der ECOWAS als auch der EAC noch weit entfernt sind.

Tabelle 3 bewertet den erreichten Stand der regionalen Integration und Kooperation in den untersuchten Regionalorganisationen. Eine Bewertung des tatsächlichen Standes hätte informelle Integrationsprozesse – illegale Migration und Schmuggel – berücksichtigen müssen, die jedoch kaum meßbar sind und auch nicht das Ergebnis staatlicher Integrationsanstrengungen darstellen. Gerade letztere sollen aber hier erfaßt werden. Sie ergeben entgegen gängiger Perzeption ein leichtes Plus zugunsten der ECOWAS gegenüber der SADC und – in etwas größerem Abstand – der EAC. Wie bereits an anderer Stelle betont, mag eine vergleichende Einschätzung der Integrations- und Kooperationsanstrengungen zum jetzigen Zeitpunkt der noch jungen EAC nicht gerecht werden. Das ist sicherlich bei der Endbewertung zu berücksichtigen.

Zusammenfassung

Tabelle 3:
Zielerreichung

	<i>EAC</i>	<i>ECOWAS</i>	<i>SADC</i>
freier Warenverkehr	3	1	2
freier Personenverkehr	2	1	3
grenzüberschreitende Investitionen	2	3	1
Konvergenz der Wirtschafts- und Fiskalpolitik	1	3	2
Konfliktlösung	3	1	2
politische Normendurchsetzung	3	1	2
Sektorkooperation	2	3	1

Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen und zur EU

EAC, ECOWAS und SADC sind nicht die einzigen Organisationen, die in ihren jeweiligen Regionen Integration und Kooperation anstreben. Der größten Herausforderung sieht sich die ECOWAS ausgesetzt: Die fast ausschließlich aus frankophonen Staaten Westafrikas bestehende Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) wetteifert mit ihr um die knappen regionalen Ressourcen Personaleinsatz und Finanzausstattung und ist ihr zudem in wichtigen Integrationsfeldern mehr als einen Schritt voraus. Die UEMOA bildet eine, wenn auch von außen gesteuerte, Währungs- und Zollunion. Ihre Kommission gilt bis hinauf in die politische Leitungsebene als effizient und kompetent besetzt. Solange die frankophone Führungsmacht der Region, Côte d'Ivoire, mit Unterstützung Frankreichs ihre regionale Rolle vor allem in Konkurrenz zu Nigeria definiert, wird die UEMOA ein wesentliches Integrationshindernis für die

ECOWAS und UEMOA

EAC, SADC, COMESA
und IGAD

ECOWAS bleiben. Sie spaltet die ECOWAS in ein Lager der UEMOA-Mitglieder und ein Lager der übrigen Staaten. Die *Fast-track*-Initiative von Nigeria und Ghana dürfte diese Spaltung kurzfristig noch vertiefen. Allerdings dürften die politischen Turbulenzen in Côte d'Ivoire sowie der tendenzielle Rückzug Frankreichs aus der Region es der ivoirischen Regierung immer schwerer machen, das frankophone Lager zusammenzuhalten.

Die EAC sieht sich von drei Regionalorganisationen herausgefordert, in der ein bzw. zwei Länder des Dreierbundes Mitglieder sind: Tansania in der SADC, Uganda und Kenia in der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) sowie in dem Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA). Von diesen Doppelmitgliedschaften stellt aber allein die Mitgliedschaft Tansanias in der SADC ein wirkliches Problem dar, da die Integrationsaussichten der anderen beiden Regionalverbände begrenzt sind. Für die EAC und die SADC sind die Chancen, in absehbarer Zukunft eine Zollunion zu bilden, durchaus real, wodurch Tansania vor einem Unvereinbarkeitsproblem stünde. Zudem behindert die tansanische Doppelmitgliedschaft die regionale Vertrauensbildung. Kenia und Uganda verdächtigen Tansania zurecht, sich solange wie möglich jede Integrationsoption offenzuhalten, und zweifeln deshalb an der Ernsthaftigkeit der Integrationsanstrengungen des Nachbarn innerhalb der EAC. Dieses Grundproblem ließe sich durch einen Austritt Tansanias aus der SADC lösen. Alternativ wäre auch der Beitritt Kenias und Ugandas zur SADC vorstellbar – ein Gedanke, der Ende des Jahres 2000 erstmals offiziell vom ugandischen Regionalminister aufgegriffen wurde.

SADC, EAC, COMESA
und SACU

Die EAC würde damit zu einer weiteren Kernzone innerhalb der SADC, wie sie die Zollunion der SACU bereits darstellt. Im Vergleich zu EAC und ECOWAS sind die Herausforderungen der SADC durch konkurrierende Regionalorganisationen gering. Außer Sambia betrachtet keines der in Frage kommenden SADC-Mitglieder seine Mitgliedschaft in der COMESA als prioritär. Das EAC-SADC-Doppelmitglied Tansania ist innerhalb der SADC eher ein Randakteur, dessen regionale Prioritätensetzungen nur geringen Einfluß auf den Integrationsprozeß der SADC haben werden.

EU und REPA

Viel entscheidender für die Zukunft der SADC, aber auch für die der anderen beiden Regionalverbände wird die Gestaltung ihrer Handelsbeziehungen zur EU sein. Der anstehende Prozeß der Aushandlung von Regional Economic Partnership Agreements (REPA) wird die Solidarität der Mitgliedsländer großen Belastungen aussetzen. Ursächlich hierfür ist die durch WTO-Vorgaben bedingte Ungleichbehandlung von *least developed countries* (LDC) der Regionalverbände und den wenigen anderen Staaten, die nicht in diese Kategorie fallen. Die WTO-Regeln erlauben nur für die LDC unbefristete nicht-reziproke Handelspräferenzen. Bei der Aushandlung von REPA mit den bestehenden Regionalorganisationen hieße das für die LDC, daß sie im Interesse der regionalen Integration auf einseitige Vergünstigungen verzichten müßten. Die Alternative würde sein, daß die Mitglieder einer Regionalorganisation in Gruppen getrennt mit der EU regionale Handelsvereinbarungen treffen. Dies würde die Errichtung einer regionalen Freihandelszone außerordentlich erschweren und die Schaf-

fung einer Zollunion praktisch unmöglich machen. Studien der EU sehen für die ECOWAS und die SADC explizit eine Teilung des Integrationsraums in zwei bis drei Zonen mit einer entsprechenden Zahl regionaler Handelsabkommen vor.

Die Belastungen, denen die Solidarität und Einheit der Mitgliedsländer der jeweiligen Regionalorganisationen durch konkurrierende Verbände und durch künftige Handelsvereinbarungen mit der EU ausgesetzt sind, sind für die ECOWAS am höchsten und für die EAC am geringsten (siehe Tabelle 4).

Zusammenfassung

Tabelle 4:
Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen

	<i>EAC</i>	<i>ECOWAS</i>	<i>SADC</i>
Regionale Vorrangstellung	2	3	1
Konsequenzen einer REPA	1	3	3

Anm.: In einem Fall wurde von einer konsequenten linearen Abfolge abgewichen: wo die Kluft zwischen den Regionalorganisationen zu groß war, um eine solche vorzunehmen.

Der politische Wille zur regionalen Integration und Kooperation

Eine Reihe von Faktoren machen die regionale Integration in Afrika südlich der Sahara zu einem schwierigen Unterfangen:

Hemmnisse regionaler Integration

- ☐ regionale Märkte, deren Nachfrage zu klein ist, um Skaleneffekte und Produktdiversifizierung zu stimulieren sowie Auslandsinvestoren anzuziehen;
- ☐ ein unzureichendes regionales Verkehrswege- und Kommunikationsnetz;
- ☐ eine ungenügende wirtschaftliche Basis;
- ☐ zwischenstaatliche Spannungen;
- ☐ politische Instabilitäten und Gewaltkonflikte;
- ☐ die Inhomogenität politischer Systeme;
- ☐ die geringe staatliche Steuerungsfähigkeit;
- ☐ die Abhängigkeit des Staatshaushalts von Zolleinnahmen.

Diese ungünstigen Bedingungen treten je nach Regionalorganisation in unterschiedlicher Form und Zusammensetzung auf. Sie werden, zusammen mit den defizitären Strukturen der Regionalorganisationen, üblicherweise als erklärende Variable für die dürftigen Erfolge regionaler Integration in Afrika zitiert – eine Erklärung, die ein erhebliches Maß logischer Inkonsistenz offenbart: sind es doch eben diese entwicklungshemmenden Faktoren, die Ausgangspunkt für die Forderung nach verstärkter regionaler Integration sind. Anders ausgedrückt: Man beklagt die unzureichende Größe nationaler Märkte und deren zu geringe Ressourcenausstattung, die Vielzahl gewaltsamer Konflikte und die geringe Steuerungsfähigkeit afrikanischer Staaten. Daraus leitet man die Forderung

Die *black box*
»politischer Wille«

regionaler Zusammenschlüsse ab, die diese Defizite beseitigen sollen, um dann wieder mit einer Klage über zu kleine regionale Märkte, unzureichende regionale Ressourcenausstattung und regionale Instabilitäten zu enden. Ungünstige Bedingungen behindern zwar den Erfolg regionaler Integration, sie erklären aber nicht, warum die Integrationsansätze bisher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Diese logische Lücke wird in zahlreichen Publikationen mit dem Verweis auf mangelnden politischen Willen geschlossen – ohne auszuführen, warum dieser Mangel besteht. Hauptsächlich kann er auf zwei Faktoren zurückgeführt werden: Neopatrimonialismus und unzureichende gesellschaftliche Formierung.

Neopatrimonialismus

»Beim Neopatrimonialismus handelt es sich um eine Mischform von Herrschaft; es ist die moderne Form eines traditionellen Herrschaftstyps: des Patrimonialismus. Im Neopatrimonialismus existieren Elemente patrimonialer und rational-bürokratischer Herrschaft nebeneinander, teilweise sind sie miteinander verwoben. Im Patrimonialismus sind alle Herrschaftsbeziehungen, politische wie administrative, persönliche Beziehungen. Eine Unterscheidung zwischen Privatem und Öffentlichem existiert nicht. Im Neopatrimonialismus ist hingegen diese Unterscheidung von Privatem und Öffentlichem (zumindest formal) vorhanden und anerkannt, und es kann daher öffentlich auf sie Bezug genommen werden. Neopatrimoniale Herrschaft findet im Rahmen und unter dem Anspruch moderner, rational-legaler Staatlichkeit statt, wie sie nicht zuletzt auch als Ausweis zur Anerkennung im internationalen Staatensystem notwendig ist. Allerdings werden in der Praxis die Sphären des Privaten und Öffentlichen oft nicht getrennt. So existieren zwei Systeme nebeneinander: das patrimoniale der persönlichen Beziehungen und das legal-rationale der Bürokratie. De facto koexistieren sie nicht isoliert voneinander, durchdringen sich, beziehungsweise dringt das patrimoniale in das legal-rationale System ein und deformiert seine Funktionslogik und Wirkung.«

Gero Erdmann, Neopatrimoniale Herrschaft – oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hg.), Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen 2001 (im Druck).

Neopatrimonialismus

Mit der Ausnahme Südafrikas ist das dominante Strukturelement der politischen Systeme afrikanischer Staaten nach wie vor der Klientelismus. Er ist auch im Zuge der Demokratisierungsprozesse der 90er Jahre nicht verschwunden, wenn er durch sie auch eine qualitative Anpassung und eine quantitative Schwächung erfuhr. Das Grundprinzip ist nach wie vor das gleiche: Politische Führer verteilen in einem hierarchisch gegliederten System knappe Ressourcen und Privilegien an ihre Gefolgschaft im Austausch gegen politische Loyalität und Unterstützung. Da sie sich dabei explizit der Strukturen des postkolonialen Staates bedienen, bezeichnen manche diese Form des politischen Austauschs als neopatrimoniale Herrschaft – in Modifizierung des von Max Weber beschriebenen Idealtypus des Patrimonialismus (siehe Kasten). Die aufgrund gekürzter internationaler Entwicklungszusammenarbeit, staatlicher Mißwirtschaft und Deregulierung schrumpfende Verfügungsmasse zur Entlohnung von Loyalität erforderte eine stärkere Konzentration von Mitteln auf eine kleinere Gruppe.

Demokratisierung und Staatszerfall

Diese Konzentration war ein wesentlicher Grund für die Massenunterstützung, den die Demokratisierungsbewegungen in Afrika Anfang der

90er Jahre erhielten. Die Abhaltung von Wahlen änderte die Strategien des Machterhalts jedoch nicht grundlegend: Diejenigen Parteien, die sich an der Macht halten konnten, verdankten dies zum Großteil dem manipulativen Einsatz staatlicher Mittel im Wahlkampf; die wenigen, die durch die Demokratisierungsbewegungen an die Macht gelangten, gingen schnell dazu über, ihre Gefolgschaft durch staatliche Mittel abzusichern – nicht zuletzt mit den Zuschüssen, die sie als neue Demokraten von der internationalen Gebergemeinschaft zusätzlich empfangen. Von dieser Regel gibt es zweifellos einige positive Ausnahmen, wie es auch eine Reihe von negativen gibt, die in zwei eng verwandte Kategorien fallen: jene Staaten, die unter den neuen Bedingungen gänzlich unfähig waren, das nötige Mindestmaß von Klientelbeziehungen aufrechtzuerhalten, und faktisch völlig in Einflußgebiete von Kriegsherren zerfielen; und solche, in denen Regierungen verstärkt dazu übergehen, sich die nötigen Ressourcen für die Aufrechterhaltung von Klientelsystemen auf informellen oder gar kriminellen Wegen zu beschaffen.

Im Lichte dieses Herrschaftsprinzips bedeutet das Engagement in Regionalorganisationen für die obersten politischen Führer eine Chance und eine Gefahr zugleich. Die größte Gefahr besteht im Schrumpfen der nationalen Verfügungsmasse für Patronage. Sie ist durch die Auflagen der Strukturanpassungsprogramme zu Deregulierung und Privatisierung ohnehin bereits kleiner geworden. Unmittelbar am stärksten zu spüren ist dies bei den zurückgehenden Zolleinnahmen, eine für fast alle Staaten Afrikas zentrale und vor allem leicht zu erschließende Einnahmequelle. Nicht umsonst steht die Frage des Zollabbaus im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die Vertiefung regionaler Integration. Darüber hinaus droht die Schließung nicht konkurrenzfähiger Staatsunternehmen oder von Betrieben, die sich im Privatbesitz von Vertretern der politischen Elite befanden und nur aufgrund hoher Zollhürden und privilegierter Lizenzvergabe Gewinne abwarfen. Aber nicht nur die Ressourcenbasis schrumpft durch regionale Integration. Die Übertragung der Kontrolle über knappe Ressourcen von der nationalen auf die regionale Ebene schränkt den Spielraum des obersten Patrons ein, Loyalität zu entlohnen. Der Einsatz regionaler Mittel für die Regulierung des nationalen Patronagesystems erfordert mühsame Abstimmungen mit anderen gleichrangigen Patronen. Hinzu kommt in einer wachsenden Zahl von Staaten ein weiterer Faktor: Beim Versuch, die Ressourcenbasis zu verbreitern, beteiligen sich immer mehr politische Führer an halblegalen oder illegalen Unternehmungen. Schmuggel, Waffen- und Drogenhandel sowie Geldwäsche bedürfen der Existenz von Grenzen als *Conditio sine qua non*. Schmuggel wird durch Grenzen erst lukrativ. Denn wenn sie fehlen, läßt sich die Herkunft von Drogen, Waffen und schmutzigem Geld nicht verschleiern.

Vor diesem Hintergrund erscheint ein Engagement in regionalen Organisationen nicht besonders attraktiv – es sei denn, die Regionalverbände böten den nationalen Patronen zusätzliche Ressourcen, auf die sie ohne deren Existenz keinen Zugriff hätten. Und solche Ressourcen gibt es. Sie bestehen in Entwicklungshilfe, die allein Regionalorganisationen zur

Neopatrimonialismus
und regionale
Integration:
Gefährdungen...

...und Anreize

Verfügung steht, in einem regionalen Finanzausgleich zwischen den wirtschaftlich leistungsfähigeren und den schwächeren Staaten, in der Vergabe von gutdotierten und wohlklingenden, aber politisch einflußlosen Posten an zu versorgende oder abzuschiebbende Gefolgsleute. Je nachdem wie das individuelle Interessenkalkül bei der Abwägung dieser Vor- und Nachteile aussieht, wird die Entscheidung über die jeweiligen Integrations-schritte ausfallen. Damit setzt sich auf regionaler Ebene fort, was auf nationaler Ebene Standard ist: Die politischen Entscheidungsträger haben kein Interesse an der Schaffung von Institutionen, die ihre Entscheidungsfreiheit einschränken oder ihre Fähigkeit zum gezielten Einsatz knapper Ressourcen für ihren Machterhalt beeinträchtigen könnten.

Kosten-Nutzen-Kalkül

Im Sinne dieses Kalküls verhält sich rational, wer sich an möglichst vielen regionalen Initiativen beteiligt, um Zugang zu zusätzlichen Ressourcen zu erhalten, dabei aber die Übertragung nationaler Finanz- und Kontrollmittel weitgehend verweigert. Andererseits kann die Allmacht afrikanischer Präsidenten Integrationsprozesse unerwartet beschleunigen, wenn sich daraus Vorteile für das individuelle Kosten-Nutzen-Kalkül ergeben oder zumindest solche Vorteile unterstellt werden. Dies erklärt die Vielzahl weitreichender Ad-hoc-Beschlüsse. Allerdings scheint die Dynamik der persönlichen Interaktionen bei Gipfeltreffen häufig zu individuellen Fehleinschätzungen zu führen. Zurückgekehrt in die eigene Hauptstadt, realisieren die Staats- und Regierungschefs häufig erst ihre Fehler. Für eine Revision der Entscheidung ist es dann zu spät. Was bleibt, ist die Verweigerung oder die Behinderung ihrer Umsetzung. Regionale Integration steht damit vor den gleichen Problemen wie wirtschaftliche Strukturanpassung, die nach den Bemühungen von fast zwei Jahrzehnten in den meisten Staaten zu unzureichenden Ergebnissen geführt hat.

Gesellschaftliche Formierung und Autonomie staatlicher Institutionen

Die anhaltende Dominanz des Neopatrimonialismus ist aber nur eine Seite der politischen Realität in Afrika. Die andere ist die zunehmende gesellschaftliche Formierung, vor allem in Nichtregierungsorganisationen, aber auch in Interessengruppen – nachdrücklich unterstützt von der internationalen Gebergemeinschaft. Das neopatrimoniale System – so erfolgreich es bei der Manipulation von Demokratisierungsprozessen in vielen Staaten Afrikas war – befindet sich aufgrund zunehmend verschärfter Ressourcenknappheit in einer tiefgreifenden Krise. Diese Krise kann im Staatskollaps oder in einer umfassenden Demokratisierung enden. Politische Liberalisierung, Meinungsvielfalt, die Existenz von Parteien sowie die Kraft und Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen in einer Reihe afrikanischer Staaten dokumentieren, daß eine Konsolidierung afrikanischer Demokratien nach wie vor möglich ist. Darüber hinaus haben sich in mehreren afrikanischen Staaten bestimmte staatliche Institutionen trotz der Manipulationsversuche der obersten Patrone ein erstaunliches Maß an Autonomie und an legal-rationalem Handeln bewahrt. Dies gilt vor allem für die Rechtsprechung in zahlreichen anglophonen Staaten, aber auch für Teile der Administration. Im Verlauf des Demokratisierungsprozesses haben ebenfalls zahlreiche Parlamente ihre Autonomie teilweise wiederhergestellt.

Die Vertreter einer entstehenden Zivilgesellschaft haben ein großes Interesse an der Institutionalisierung und damit auch Verlässlichkeit der politischen Systeme, in denen sie sich bewegen – einschließlich der regionalen. Nur wenn für beides gesorgt ist, können sie Schutz und Freiräume für ihre Aktivitäten erwarten. Flankiert von dem Druck der internationalen Gebergemeinschaft haben sie durchaus beträchtliche Fortschritte erzielt. Bisher haben sie ihren wachsenden Einfluß allerdings vor allem zur Umgestaltung des inneren politischen Systems genutzt. Bei der Gestaltung der Außen- und Regionalpolitik haben sie ihn noch kaum geltend gemacht – und wenn sie dies taten, dann in häufig negativer Form zur Wahrung partikularer Interessen: so zum Beispiel der tansanische Industrieverband beim massiven Widerstand gegen den ersten EAC-Vertragsentwurf und die südafrikanischen Unternehmerverbände bei der Verhärtung der Verhandlungsposition ihrer Regierung im Zuge der Aushandlung des SADC-Freihandelsabkommens. Vor allem in den halbwegs industrialisierten Staaten der Regionalorganisationen sind die Mitglieder der Industrieverbände mit dem erreichten Stand der legalen oder illegalen Durchdringung benachbarter Märkte zufrieden und nicht bereit, um den Preis langfristig niedrigerer Zölle kurzfristig Wettbewerbsnachteile in Kauf zu nehmen. Eine derartige, oft kurzsichtige Strategie der Verfolgung von Partikularinteressen kann nur durch eine breitere Mobilisierung überwunden werden.

Zivilgesellschaft und regionale Integration

Tabelle 5:
Neopatrimonialismus und Zivilgesellschaft

	<i>EAC</i>	<i>ECOWAS</i>	<i>SADC</i>
Schwäche neopatrimonialer Strukturen	2	3	2
Autonomie staatlicher Institutionen	1	3	2
Zivilgesellschaftliche Formierung	2	3	1

Anm.: In einem Fall wurde von einer konsequenten linearen Abfolge abgewichen: wo sich aufgrund der schlechten Ausgangsbedingungen keine Regionalorganisation für einen ersten Platz qualifizierte.

Die Dominanz neopatrimonialer Strukturen, der Einfluß zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Autonomie staatlicher Institutionen sind in den Mitgliedsländern der drei Regionalorganisationen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Generell ist der Neopatrimonialismus in der ECOWAS-Region am stärksten, die Zivilgesellschaft dort am schwächsten. Das liegt am völligen Verfall staatlicher Strukturen in zahlreichen Mitgliedsländern, am Etatismus der frankophonen Mitgliedsstaaten – der wiederum bedingt, daß selbst in den wirtschaftlich und sozial fortgeschrittenen Staaten, wie Côte d'Ivoire und Senegal, Interessengruppen nur geringe Autonomie genießen – und an der Überlagerung horizontaler Differenzierungen durch ethnische und religiöse Gruppenformierungen in Nigeria. Demgegenüber hat die Zivilgesellschaft in den EAC-Mitglieds-

Situation in der EAC, ECOWAS und SADC

staaten in den vergangenen Jahren eine beträchtliche Stärkung erfahren, insbesondere in Kenia. Andererseits dominieren in allen drei Ländern nach wie vor neopatrimoniale Strukturen. Am relativ günstigsten stellt sich das Bild innerhalb der EAC- und der SADC-Region dar; bei letzterer übertüncht allerdings der Durchschnittsbefund die großen Diskrepanzen zwischen den Mitgliedsländern. Das eine Extrem bildet Südafrika mit einer lebhaften Zivilgesellschaft und einem Regime, das noch am ehesten dem Idealbild legal-rationaler Herrschaft (siehe Kasten, S. 34) entspricht. Das andere Extrem ist Angola mit einem völlig gegensätzlichen Befund.

Externe Förderung

Die Förderung regionaler Integration und Kooperation kann kein Selbstzweck der Entwicklungspolitik sein. Sie unterstellt, daß Regionalorganisationen eher als staatliche oder lokale Einheiten in der Lage sind, grundlegende Entwicklungsziele zu realisieren. Anders ist die Ausgangslage für die Außen-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik. Die zunehmende Vergemeinschaftung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bedingt ein wachsendes Interesse an der Formierung ähnlich strukturierter Partnerregionen. Hierfür sind der Lomé-Prozeß und die Kooperation mit den Mittelmeeranrainern deutliche Indizien. Mit Regionalorganisationen wird auch die Hoffnung auf größere regionale Stabilität verbunden. Schließlich ist es für die Außenwirtschaftspolitik attraktiver, mit einem einheitlich agierenden Verbund und großen regionalen Märkten zu interagieren als mit einer Vielzahl staatlicher Einheiten und fragmentierter Märkte.

Prinzipiell gibt es zwei unterschiedliche Ansätze für die externe Förderung regionaler Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, einen radikalen und einen konventionellen:

- die massive Umschichtung personeller und materieller Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der Regionalorganisationen und zu Lasten der bilateralen Hilfe;
- die Beschränkung der Unterstützung auf Projekte regionaler Kooperation und auf die Verbesserung der Managementkapazitäten regionaler Organe, verbunden mit einer Unterstützung des Differenzierungsprozesses innerhalb der Regionalorganisationen.

Die radikale Lösung trägt der Tatsache Rechnung, daß eine größer werdende Zahl von Staaten nicht mehr in der Lage ist, wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse zu steuern und die Entwicklung zu fördern. Sie basiert zudem auf der Annahme, daß bestehende Grenzen entscheidende Entwicklungshemmnisse sind. Belege lassen sich vor allem in weiten Teilen der ECOWAS-Region und in der nördlichen Hälfte der SADC-Region finden. Diesem Lösungskonzept zufolge würden die Regionalorganisationen mittelfristig zum zentralen Entwicklungsagenten, der nicht nur grenzüberschreitende, sondern auch lokale Projekte durchführt und langfristig zum Suprastaat wird. Entsprechende Tendenzen gibt es im Bereich Konfliktmanagement sowohl in der ECOWAS als auch in der SADC, wo Mitgliedsländer in zerfallenden Nachbarstaaten eine Art regionales Gewaltmonopol ausüben. Die Realisierung des radikalen Konzepts würde umfangreiche Entwicklungszusammenarbeit mit den Regionalverbänden und massive Beteiligung an regionalen Kompensationsfonds erfordern, um das Kosten-Nutzen-Kalkül neopatrimonialer Herrscher in bezug auf Regionalintegration umfassend zu verändern – verbunden mit der Auflage, effektive und kompetente regionale Institutionen der politischen Partizipation und Kontrolle zu schaffen. Im Falle der UEMOA hat Frankreich zusammen

Förderung regionaler Integration und Kooperation als Selbstzweck?

Zwei Ansätze der Förderung

Der radikale Ansatz...

...derzeit ohne
Realisierungschance

mit der EU einen wesentlichen Schritt in diese Richtung getan, allerdings auf Auflagen hinsichtlich Partizipation und *checks and balances* verzichtet.

Ein solcher Ansatz der Förderung regionaler Integration setzt eine konzertierte Aktion aller bi- und multilateralen Geber voraus. Schon allein aus diesem Grund muß er zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt als undurchführbar gelten. Er würde zudem bedeuten, daß die EU bedingungslos auf die Vereinbarung von REPA mit den bestehenden Regionalverbänden setzen müßte, selbst dort, wo es – wie im Falle der ECOWAS und SADC – gute Gründe für die Union zu geben scheint, Abkommen mit regionalen Subgruppen zu favorisieren. Der Ansatz basiert überdies auf der Annahme, daß auf der Ebene der Regionalorganisationen gelingen könnte, was auf nationaler Ebene weitgehend mißlungen ist: effizientes Ressourcenmanagement, Gewährleistung von *good governance*, Zurückdrängen neopatrimonialer Herrschaft, Funktionieren der exekutiven, legislativen und judikativen Institutionen. Schließlich würde ein solcher Ansatz zumindest kurzfristig zivilgesellschaftliche Gruppen in ihren Bemühungen entmutigen, auf nationaler Ebene demokratische Institutionen und Beteiligungsformen zu schaffen und die Willkür neopatrimonialer Herrschaft zurückzudrängen. Die Übertragung staatlicher Kompetenzen und Ressourcen auf Regionalorganisationen, die gegenwärtig noch Möglichkeiten demokratischer Partizipation entbehren, ist für Staaten und Gesellschaften kontraproduktiv, die sich in einer Phase demokratischer Transition oder gar Konsolidierung befinden.

Der konventionelle
Ansatz

Aus diesen Gründen ist wohl doch der Rückgriff auf eher konventionelle Formen der Förderung regionaler Integration und Kooperation angebracht, auch wenn sie die Ursachen des bisherigen Versagens regionaler Integration nur sehr langfristig und indirekt bekämpfen können. Der konventionelle Ansatz beinhaltet im wesentlichen eine Konzentration auf die Unterstützung regionaler Kooperation in ausgewählten Politikfeldern. Die Förderung regionaler Integrationsprozesse beschränkt sich darauf, regionale Organe in die Lage zu versetzen, Kooperationsprojekte eigenständig zu planen und effizient durchzuführen. Darüber hinaus erfahren *Fast-track*-Initiativen, die auf ein Vorantreiben der Integrationsprozesse innerhalb einer subregionalen Staatengruppe abzielen, besondere Aufmerksamkeit. Das wäre auch mit der Strategie der EU kompatibel, REPA nicht notwendigerweise mit einem gesamten Regionalverband, sondern mit Teilgruppen auszuhandeln. Dieser Ansatz umfaßt schließlich die Förderung staatlicher Institutionenbildung und Demokratisierungsprozesse sowie zivilgesellschaftlicher Partizipation mit besonderer Betonung der außen- und regionalpolitischen Komponente. Er bedeutet einen weitgehenden Verzicht auf die finanzielle Beteiligung an Kompensationsfonds, da diese Fonds in der gegenwärtigen Lage zur Stabilisierung neopatrimonialer Herrschaftsausübung mißbraucht zu werden drohen. Im einzelnen beinhaltet der konventionelle Ansatz folgende Maßnahmen:

Maßnahmen

1. Förderung regionaler Kooperationsprojekte, insbesondere im Blick auf die allgemeinen entwicklungspolitischen Ziele der Bundesregierung;
2. Förderung ausgewählter Organe der Regionalorganisationen, insbeson-

dere des Sekretariats, regionaler Gerichtshöfe und parlamentarischer Versammlungen, um die Institutionalisierung politischer Prozesse voranzutreiben;

3. Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen;
4. Verbreiterung des außen- und sicherheitspolitischen Diskurses in den Mitgliedsländern und in der Region;
5. Förderung regionaler Zusammenschlüsse von Interessenverbänden, Medien und Nichtregierungsorganisationen;
6. Förderung des Aufbaus von nationalen Besteuerungssystemen;
7. Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *good governance*.

ad 1. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist folgenden vier Zieldimensionen verpflichtet: (1) der Förderung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien, der friedlichen Konfliktbearbeitung sowie der Gleichstellung beider Geschlechter; (2) der Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und der Minderung der Armut; (3) der Förderung des ökologischen Gleichgewichts, der Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen; und (4) der wirtschaftlichen Entwicklung und der Zusammenarbeit mit den Partnerländern. Die Realisierung dieser Ziele muß auch für die Förderung von Regionalorganisationen Leitprinzip sein. Die in der Analyse näher betrachteten Regionalorganisationen vernachlässigen allesamt die Elemente der zweiten und dritten Zieldimension, besonders eklatant im Falle der ECOWAS. Dabei sollten hier, wie auch im Falle der anderen beiden Organisationen, die Schwerpunkte bei der Unterstützung lokaler Maßnahmen in den Grenzregionen gesetzt werden. Die ECOWAS bietet derzeit im Hinblick auf das Ziel der friedlichen Konfliktbearbeitung sowie der Förderung von Demokratie und Menschenrechten die attraktivsten Ansatzpunkte. Das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit der Partnerländer kann in vielfältiger Weise operationalisiert werden. Nach der in den Regionalorganisationen gängigen Interpretation ist die Kooperation bei regionalen Infrastrukturprojekten Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Die selektive Förderung solcher Projekte durch die Bundesregierung bedingt eine eindeutige, nachvollziehbare Schwerpunktsetzung seitens der Regionalorganisationen und einen Konsens über die Aufteilung der Instandhaltungskosten.

Förderung regionaler
Kooperation

ad 2. Die Sekretariate der untersuchten Regionalverbände leiden unter unzureichender Personalausstattung, zu geringen Kompetenzen sowie Ineffizienz. Das Mischungsverhältnis dieser Hemmfaktoren ist jeweils unterschiedlich. Sowohl das Sekretariat der SADC als auch das der EAC bedürfen einer besseren Ausstattung mit Personal und Kompetenzen. Im Falle der SADC ist eine – nun auch vom Verband selbst angestrebte – bessere Koordinierung der Arbeit der Sektoreinheiten notwendig. Bei der ECOWAS scheint das Problem weniger in der Quantität als vielmehr in der Qualität des Mitarbeiterstabes zu liegen. Regionale Gerichtshöfe und Parlamentarierversammlungen können nicht nur eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Arbeit der Sekretariate, sondern auch als Gegengewichte zur Allmacht und Entscheidungswillkür der Gipfeltreffen spielen. Nach gegenwärtiger Planung werden sie allerdings in allen drei Regionalorgani-

Förderung ausgewählter
regionaler Organe

Verbesserung der
zwischenstaatlichen
Beziehungen

sationen nicht über die hierfür nötigen Kompetenzen verfügen. Ungeachtet dessen erscheint eine Unterstützung dieser Organe mit Expertise und Ressourcen sinnvoll, um sie in Relation zu anderen zu stärken. Hier bietet erneut die ECOWAS die besten Ansatzpunkte, gefolgt von der EAC. Die ECOWAS verfügt auch als einzige der betrachteten Regionalverbände über funktionierende Organe zur Konfliktbewältigung. Sie sollten ebenfalls Partner von Kooperationsmaßnahmen sein. Eine Förderung des OPDS sollte dann vorgenommen werden, wenn das Organ die Folgen seiner vierjährigen Suspendierung überwunden hat.

ad 3. Von Mißtrauen und wechselseitigen Unterstellungen gekennzeichnete zwischenstaatliche Beziehungen sind ein zentrales Integrations- und Kooperationshemmnis in allen drei Regionalorganisationen. Hervorzuheben sind hier vor allem die gestörten Beziehungen zwischen Nigeria und Côte d'Ivoire, zwischen Südafrika und Simbabwe sowie zwischen Kenia und Uganda. In den ersten beiden Konfliktkonstellationen sind es vor allem die tatsächlichen oder perzipierten regionalen Machtstrategien der Vormächte Nigeria und Südafrika, die das Mißtrauen und den Widerstand Côte d'Ivoires bzw. Simbawwes mobilisieren. Im Fall Kenias und Ugandas ist es deren Konkurrenz um eben diese Vormachtposition. Innerhalb der ECOWAS wird die Lage durch das Einwirken Frankreichs verkompliziert, das auf eine Unterminierung der Vormachtstellung Nigerias hinauslief. Regionalpolitische Regierungsberatung erscheint notwendig, um einerseits bei den regionalen Vormächten auf die Erarbeitung außenpolitischer Strategien hinzuwirken, die von den Nachbarn akzeptiert werden, und um andererseits zur Korrektur von Fehlperzeptionen der Konkurrenten beizutragen. Darüber hinaus besteht besonderer Bedarf an Entwicklung regionalpolitischer Expertise bei den relativ schwachen Mitgliedsstaaten. Zahlreiche Widerstände gegen die Vertiefung der regionalen Integration resultieren aus ihrer Wahrnehmung, bei der Aushandlung dieser Prozesse der Verhandlungsmacht großer Staaten hoffnungslos unterlegen zu sein. Schließlich ist eine Intensivierung der Auseinandersetzung mit Frankreich innerhalb der EU über die Ziele der französischen Westafrika-Politik dringend geboten.

Verbreiterung des
außen- und sicherheits-
politischen Diskurses

ad 4. Eine grundlegende Neugestaltung der zwischenstaatlichen Verhältnisse – weg von einer durch die persönlichen Beziehungen zwischen den Staatsechefs geprägten Ad-hoc-Politik, hin zu einer von nationalen Interessen und gemeinsamen Werten bestimmten schlüssigen Regionalpolitik – wird langfristig nur möglich sein, wenn eine Verbreiterung des nationalen wie auch des regionalen außen- und sicherheitspolitischen Diskurses gelingt. Es gilt an der alleinigen Definitionsmacht afrikanischer Präsidenten bei der Gestaltung der äußeren Beziehungen zu rütteln. Parlamente, Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Medien und die Wissenschaft bedürfen der Unterstützung, damit sie außen- und sicherheitspolitische Expertise aufbauen und geltend machen können. Auf nationaler Ebene bieten sicherlich Südafrika, Nigeria, Kenia, Simbabwe und Ghana die besten Ansätze, gefolgt von Côte d'Ivoire, Senegal, Uganda und Botswana. Im regionalen Vergleich hat die EAC den großen Vorteil einer

gemeinsamen Verkehrs- und Amtssprache, die den grenzüberschreitenden Diskurs erleichtert. Das gilt auch für die südliche Hälfte der SADC. Eine Reihe von Zeitungen und Zeitschriften mit regionalem Fokus belegt dies.

ad 5. Der Widerstand einiger nationaler Interessenverbände gegen eine regionale Integration kann nur durch Aufzeigen des langfristigen Nutzens dieses Prozesses und durch den intensivierten Austausch zwischen den Verbänden der Mitgliedsländer überwunden werden. Verbandspartnerschaften und Austauschprogramme sind sicherlich hilfreich, auch ein Transfer der Erfahrungen deutscher Verbände mit dem Integrationsprozeß innerhalb der EU. Eine solche Form der Unterstützung darf aber nicht darüber hinwegsehen, daß es in wirtschaftlichen Teilbereichen tatsächlich grundlegende Interessenkonflikte gibt. Hier sollte das Augenmerk auf die Vermittlung von Strategien der Konfliktaustragung, insbesondere Verhandlungsstrategien, gerichtet werden. Die Ausgangsbedingungen für solche Formen der Kooperation sind in den entwickelteren Ländern der Regionalorganisationen relativ günstig. Eine alleinige Konzentration auf diese Länder wäre allerdings kontraproduktiv. Statt dessen gilt es vorrangig die Interessenvertretungen in den schwächeren Staaten zu stärken. Dies ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Einflußnahme regionaler Netzwerke von Interessenverbänden und Nichtregierungsorganisationen auf die Entscheidungen der Regionalorgane. Bis auf wenige Ausnahmen in der SADC und der EAC sind deren Legitimität und Effektivität in der Regel gering. Nur dort, wo die Zusammensetzung derartiger regionaler Zusammenschlüsse auf eine gewisse nationale Repräsentativität schließen läßt, hat eine externe Unterstützung Sinn.

Förderung regionaler Zusammenschlüsse von Interessenverbänden und Nichtregierungsorganisationen

ad 6. Ein entscheidendes Hindernis für die Umsetzung von Freihandelsvereinbarungen ist die Abhängigkeit der Mitgliedsstaaten der Regionalorganisationen von Zolleinnahmen. Deren Reduzierung ist nur verantwortbar, wenn den Staatshaushalten gleichzeitig andere Einnahmequellen erschlossen werden. In Afrika besteht ein großer Bedarf an effizienten und fairen Steuersystemen. Nicht nur das Gelingen der Regionalintegration erfordert einen leistungsfähigen, liquiden Staat, auch das Gelingen sozio-ökonomischer Entwicklung generell. Angesichts der Schwierigkeiten, eine Einkommensteuer zu erheben, liegt gegenwärtig der Schwerpunkt auf der Entwicklung und Effektivierung eines Mehrwertsteuersystems. Es existiert bereits in den meisten Staaten des südlichen, Ost- und Westafrikas, ist allerdings nur in wenigen leistungsfähig. Die ECOWAS-Mitglieder haben sich selbst zum Ziel gesetzt, binnen weniger Jahre indirekte Steuern zur maßgeblichen staatlichen Einnahmequelle zu machen.

Förderung des Aufbaus von nationalen Besteuerungssystemen

ad 7. Eine gemeinwohlorientierte Verwendung des Steuereinkommens und eine ebenso notwendige Verbesserung der Steuermoral sind aber nur zu erwarten, wenn den Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *good governance* Geltung verschafft wird. Fortführung und Ausweitung entsprechender Förderprogramme auf nationaler Ebene sind schon allein aus diesen Gründen unverzichtbar. Ohne eine Überführung neopatrimonialer Herrschaftssysteme in demokratische Systeme bliebe auch regionale Integration eine Schimäre, da sie von den Machterhaltungsstrategien der

Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *good governance*

nationalen Patrone usurpiert würde. Bei der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *good governance* gibt es zwei Schwerpunkte der Unterstützung: zum einen die Konzentration auf demokratische, insbesondere die parlamentarische und staatliche Rechenschaftspflicht verstärkende (z.B. Rechnungshöfe) Institutionen in jenen wenigen Staaten, in denen Fortschritte bei der demokratischen Konsolidierung zu verzeichnen sind; zum anderen Hilfe für zivilgesellschaftliche Gruppen in jenen Staaten, in denen der Transitionsprozeß blockiert oder noch nicht vollendet ist.

Regionale
Differenzierung

Gemessen an den Ausgangsbedingungen erscheint eine Konzentration dieser regionalpolitischen Förderansätze auf drei Regionen sinnvoll: auf die EAC als Ganzes und auf jeweils eine Kerngruppe innerhalb der SADC und der ECOWAS. Die Kerngruppe der SADC umfaßt Südafrika, Namibia, Botswana, Lesotho, Swasiland, Simbabwe, Mosambik, Malawi und Sambia. Aufgrund der Bürgerkriegssituation, der begrenzten staatlichen Steuerungsfähigkeit und der geringen demokratischen Legitimität können Angola und die DR Kongo keine vorrangigen Adressaten regionalpolitischer Fördermaßnahmen sein. Mauritius und die Seychellen sind zu ablegen, als daß sie eine gewichtige Rolle im Integrationsprozeß spielen könnten. Tansania sollte zu einer Abkehr von der SADC und zur Hinwendung zur EAC ermutigt werden. Die Kerngruppe innerhalb der ECOWAS besteht aus Nigeria, Ghana, Togo und Benin – je nach regionalpolitischer Positionierung des neuen Präsidenten in Abidjan auch aus Côte d'Ivoire, Burkina Faso und Mali. Ein derartig abgegrenzter Raum könnte nicht nur auf bestehenden wirtschaftlichen Verflechtungen aufbauen, sondern auch einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung des Gegensatzes zwischen frankophonen und anglophonen Staaten leisten. Erneut ist es eine Mischung aus Bürgerkriegssituation, geringer staatlicher Steuerungsfähigkeit und unzureichender demokratischer Legitimität, die den übrigen Mitgliedsstaaten der ECOWAS die Zugehörigkeit zu einer solchen Kerngruppe verwehren. Eine Sonderrolle spielt Senegal. Politisch erfüllt es die Bedingungen für die Übernahme einer gewichtigen Rolle bei der Integration innerhalb der ECOWAS. Wirtschaftlich und infrastrukturell ist es allerdings von der Kerngruppe in einem Maße abgekoppelt, daß seine permanente Einbeziehung in Integrations- und Kooperationsbemühungen hohe Kosten verursacht. Bei der regionalpolitisch orientierten Förderung Senegals sollte deshalb auf besondere Selektivität geachtet werden.

Politische Konditionalität

Die Förderung von regionalen Organisationen kann natürlich nicht jene Kriterien ignorieren, die für die Entwicklungszusammenarbeit auf bilateraler Ebene als verbindlich deklariert werden: Schutz der Menschenrechte, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns und marktorientierte Wirtschaftsordnung. Regionale Organisationen müssen daran gemessen werden, wie sie diesen Kriterien institutionell und operational gerecht werden. Nach diesem Maßstab ist der Vorsprung der SADC gegenüber den anderen beiden Organisationen eindeutig geschmolzen, in dem einen oder anderen Punkt ist sie sogar hinter ECOWAS und EAC deutlich zurückgefallen. Dagegen kann die ECOWAS

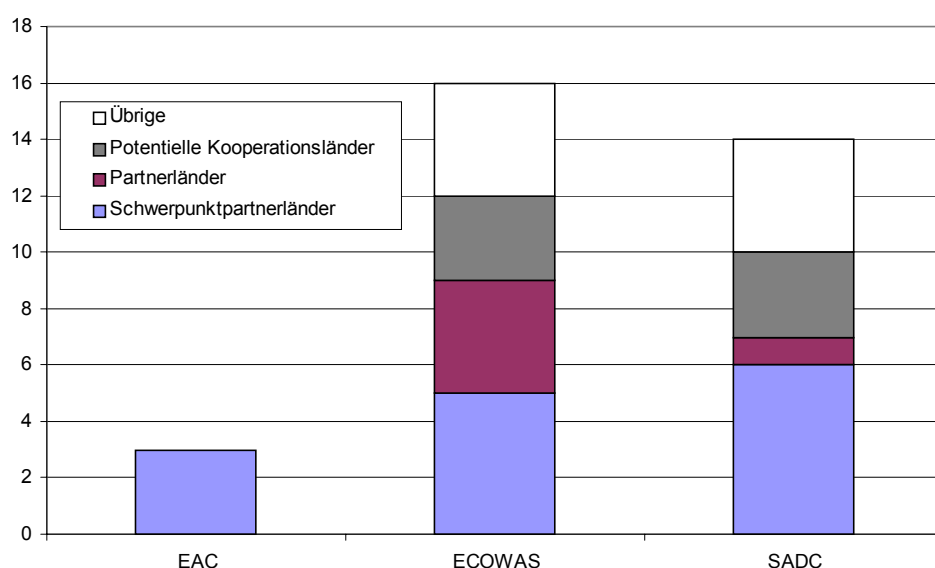
gewisse Fortschritte bei der Erfüllung politischer Konditionalität für sich reklamieren.

Doch nicht nur die politische Konditionalität ist eine wichtige Variable für die Kooperation mit Regionalorganisationen, sondern auch die seit kurzem vorgenommene explizite Schwerpunktsetzung bei der Auswahl bevorzugter Partnerländer durch das BMZ. Der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen fehlt die nationale Basis, wenn nur wenige der Mitgliedsländer diesen privilegierten Status genießen – es sei denn, regionale Zusammenarbeit würde implizit als Kompensation für reduzierte nationale Programme eingesetzt. Damit würde aber das Ziel der Schwerpunktsetzung konterkariert werden.

Schwerpunkt-
partnerländer

Grafik 10

Kooperationsniveaus (Zahl der Länder)



Quelle: BMZ.

Abkürzungen

AKP	(Länder) Afrikas, der Karibik und des Pazifik
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC	East African Community
ECOMOG	ECOWAS-Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HDI	Human Development Index
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country

Abkürzungen

OPDS	Organ for Defence, Politics and Security
REPA	Regional Economic Partnership Agreements
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern Africa Development Community
SADCC	Southern African Development Co-ordination Conference
TLS	Trade Liberalisation Scheme
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNDP	United Nations Development Program
WTO	World Trade Organization